



Olívia Haddad Levy

**PARTIDOS COMO INDUTORES DA DISCUSSÃO
CONSTITUCIONAL :
motivação e estratégias no uso da Corte**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação Pública
da Sociedade Brasileira de
Direito Público, sob
orientação da Professora
Lívia Gil Guimarães.**

**SÃO PAULO
2018**

Resumo: Esta pesquisa investiga os fatores que influenciam na decisão dos partidos políticos de provocar o Supremo Tribunal Federal (STF), bem como possibilidades de uso político que fariam da Corte, tais quais atrair visibilidade a pautas partidárias, aperfeiçoar regras do jogo ou buscar o apoio da "mão amiga" do tribunal à base governista, tendo no STF uma arena institucional que lhes permitiria exercício de seu poder de veto. Essas diversas modalidades de uso político do Poder Judiciário estariam ligadas a um amplo processo de judicialização da política retroalimentado pela atividade dos tribunais e daqueles que os provocam. A análise se debruça sobre relatos de advogados e membros de partidos políticos acerca da judicialização em geral e de selecionadas ações de controle concentrado de constitucionalidade, obtidos por meio de entrevistas semi-dirigidas. O estudo contribui com o exame de um tipo peculiar de judicialização encontrado na pesquisa de campo: a judicialização como acolhimento de demanda externa. Propõe, também, a observação de nuances das variadas formas de uso político do STF a partir de sua aplicação aos casos analisados, que podem auxiliar na compreensão do tema ao se inserirem em um cenário mais amplo.

Palavras-chave: partidos políticos, Supremo Tribunal Federal, uso político, espaço de veto, judicialização da política, entrevista semi-dirigida.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à Lívia Gil Guimarães, minha orientadora, por sua dedicação descomunal a esta empreitada. Além do acompanhamento acadêmico tão meticuloso, com considerações de excelência que levarei para sempre, agradeço por todo o carinho, por aguentar meus e-mails longos e confusos e por ter confiado em mim desde o princípio, sempre me reconfortando, especialmente nos momentos de encruzilhada. Foi realmente único poder contar com alguém que é uma inspiração tão grande para mim em tantos sentidos.

Agradeço também à minha tutora, Julia Lillo, pelas ideias essenciais para moldar a pesquisa desde de sua fase embrionária e por todo o apoio subsequente ao longo desse projeto.

A Daniel Bogéa, mestre no tema aqui pesquisado, pelos conselhos tão valiosos, toda a minha estima e admiração.

À Luiza Corrêa, arguidora da banca, por ter dedicado seu tempo a esta monografia e pelo olhar criativo que enriqueceu enormemente sua finalização.

À minha mãe e meu pai, Paula e Rubens, por serem meu esteio constante, dando todo o suporte menos visível mas não menos fundamental na concretização desse projeto. À minha família, particularmente à Maria Luiza Scaramella, uma referência tão próxima na pesquisa empírica em Direito, por toda a ajuda.

Aos meus queridos amigos da faculdade: Gabriela Leão, que compartilha dos meus ideais e sonhos; Joel Barbosa, pela compreensão com minha ausência durante a pesquisa; Sumay Machado, exemplo de comprometimento e dedicação; Camila Modesto, por ter me apresentado à Escola de Formação de modo tão instigante.

Aos colegas da Escola de Formação, pelo apoio, carinho e risadas, por trilhar esses passos comigo e por tudo o que aprendi com cada um de vocês.

Aos professores e Equipe da Escola de Formação, em especial à Mariana Vilella, Rebeca Souza e Yasser Gabriel, por conduzirem com comprometimento irretocável esse processo, e também pelas conversas enriquecedoras e momentos divertidos.

Ao meu querido professor Henrique Genereze da Silva, por estimular desde cedo meu pensamento crítico, e, sobretudo, por não aceitar se tornar um estranho. Ao professor André Augusto Vallado, por me conduzir ao Direito na terra, e a meu avô, Aref Haddad, dos céus. Ao professor Bernardo Fonseca Machado, por me conduzir às Ciências Sociais.

À professora Silvia Pimentel e Humberto Deporte, por introduzirem de forma encantadora os primeiros elementos que fizeram com que eu me apaixonasse pelo Direito. Ao professor Ricardo Marcondes Martins, por continuar insuflando essa faísca.

Ao professor Carlos Ari Sundfeld e à SBDP, por me inspirarem a não descuidar de pensar o mundo com o Direito para além do Direito.

A todos os demais professores que já tive, tenho e terei na vida, por contribuírem, em maior ou menor grau, com a minha formação acadêmica e cidadã.

Àqueles que ajudaram com o extenuante trabalho de transcrição dos áudios, Andressa Scorza, Maurício Bulcão e Jaqueline Rocha, meu muitíssimo obrigada. À Jaqueline, também, por ter estado ao meu lado e por todo o carinho.

Por fim, meu agradecimento especial às pessoas que entrevistei, com as quais aprendi imensamente. Sem os incontáveis frutos germinados nas entrevistas, este trabalho definitivamente não existiria.

O que é a história de um partido? [...] Evidentemente, será necessário levar em conta o grupo social do qual o partido é expressão e a parte mais avançada: ou seja, a história de um partido não poderá deixar de ser a história de um determinado grupo social.

- Antonio Gramsci

Sumário

1. Introdução	12
1.1. Relevância do tema: por que provocar o STF?	12
1.2. Pergunta de Pesquisa	15
1.3. Os partidos políticos e a judicialização da política	16
1.3.1. Atores com poder de veto e pontos de veto	16
1.3.2. Conceito de judicialização da política e suas implicações	19
1.3.3. Usos da judicialização	27
1.3.3.1 Judicialização como tática de oposição	28
1.3.3.2 Judicialização como arbitragem de interesses em conflito	29
1.3.3.3. Judicialização como instrumento de governo	30
2. Metodologia	32
2.1. Surgimento do tema	32
2.2. Hipóteses	33
2.3. A pesquisa qualitativa com método de entrevista	38
2.4. Método de entrevista na prática : virtudes e desafios	39
2.4.1. Sigilo sobre o nome dos entrevistados	42
2.4.2. Opções na confecção do roteiro de perguntas	43
2.4.2.1. Processo de elaboração do roteiro	44
2.5. Controle concentrado de constitucionalidade : <i>locus</i> privilegiado de observação da judicialização da política	48
2.6. Seleção dos casos	51
2.6.1. ADPF 347 (sistema carcerário) e ADO 41 (venda de armas)	53
2.6.1.1. Estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário	54
2.6.1.2. Comercialização e registro de armas de fogo	56
2.6.2. ADPF 378 (rito do processo de <i>impeachment</i>) e ADPF 407 (anulação da votação do <i>impeachment</i>)	58
2.6.2.1 Regras sobre o rito do <i>impeachment</i> presidencial	59
2.6.2.2. Anulação de atos lesivos ao processo de <i>impeachment</i> e afastamento cautelar do Presidente da Câmara dos Deputados	61

2.6.3. ADI migração partidária e ADI reforma eleitoral 2015 : regras sobre distribuição de tempo de propaganda política	62
2.6.4. Custos e benefícios como forma dos atores determinarem saliência da política	66
3. Partidos como indutores da discussão constitucional : estratégias e fatores de influência	71
3.1. Motivação, vantagens e desvantagens	71
3.2. Análise de custos e benefícios	86
3.3. Táticas de oposição: a decisão realmente importa?	88
3.3.1. Judicialização como exaurimento paralelo de estratégias recursivas : perspectiva de vitória no Congresso Nacional	90
3.4. Demais perspectivas no Congresso : derrotas fragorosas e maioria acachapante	93
3.5. Efeito "calcanhar de Aquiles"	97
3.6. Interesses partidários em conflito : lutas por sobrevivência pré-eleições	99
3.7. Judicialização como instrumento de governo no <i>impeachment</i> presidencial : tentativa de reacomodação de forças e aceno à população	104
3.8. Decisão liminar: possibilidades de adiamento do conflito	108
3.9. Breves considerações sobre a extensão do rol de legitimados ativos do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, CF/88)	113
3.10. Judicialização como acolhimento de demanda externa	118
3.10.1 Parcerias em litígio estratégico de direitos humanos	125
3.10.2. O partido como escoadouro de reivindicações sociais	132
3.11. Ambiente político	135
3.11.1. Apoio popular	135
3.12. STF pelos partidos : alianças, isenção ou prejuízos?	139
3.12.1. Papel da jurisprudência	143
3.13. Contraste de narrativas	146
4. Conclusão	157
5. Referências bibliográficas	163
6. Anexos	169

6.1. Anexo I : quadros restantes	169
6.2. Anexo II : roteiro de perguntas	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESCRIÇÃO
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI ou ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
Clínica LADIF	Laboratório de Assessoria Jurídica a Direitos Fundamentais
CNTS	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
DEM	Democratas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IAB	Instituto dos Advogados Brasileiros
MP	Medida Provisória
ONG	Organização Não Governamental
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEN	Partido Ecológico Nacional

PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

Políticos:

Gabriel Sousa Marques de Azevedo - ADPF 407 (*impeachment* - anulação/afastamento)

Vereador na Câmara de Belo Horizonte eleito pela legenda do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) desde 2017 (primeiro mandato). Formado em Jornalismo, em Publicidade e em Direito, área na qual obteve seu mestrado. Atua como professor de Direito Constitucional. Entre 2011 e 2014, foi Subsecretário de Estado de Juventude do Governo de Minas. É também diretor do portal JusBrasil.

Magda Mofatto Hon - ADO 41 (venda de armas de fogo)

Deputada Federal eleita pelo Partido da República (PR) desde 2015. Foi reeleita pela mesma legenda para a 56ª legislatura (2019-2022). Também foi Deputada Federal de 2011 a 2014 pelo PTB. Integra, entre outras, a Comissão de Turismo (CTUR) e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) na Câmara dos Deputados. Foi Vereadora de Caldas Novas/GO (1993-1996) e Deputada Estadual de Goiás (2002-2004) pelo PMDB e Prefeita (2004-2007) e Vereadora (2008-2010) de Caldas Novas/GO pelo PTB.

Rubens Pereira e Silva Júnior - ADPF 378 (rito do *impeachment*)

Deputado Federal eleito pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) desde 2015. Foi reeleito pela mesma legenda para a 56ª legislatura (2019-2022). Foi Deputado Estadual do Maranhão pelo PCdoB (2006 a 2014). Participa do Grupo de Trabalho Preceitos Constituição Federal e já foi membro da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) na Câmara dos Deputados (3/3/2015 - 2/2/2016; 3/5/2016 - 2/2/2017; 22/3/2017 - 19/4/2017; 19/4/2017 - 2/2/2018). Possui especialização em Direito Constitucional pela Universidade do Sul, Santa Catarina, SC (2007-2008) e Mestrado em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/DF (2015-2017).

Vera Lúcia da Motta - ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015)

Fundadora do Partido Verde (PV) da cidade de São Bernardo do Campo em 1987. Fundadora da Central de Orientação e Atendimento ao Trabalhador - COAT em 1996. Secretária de Cultura da Cidade São Bernardo do Campo

(2004-2005). Dirigente Nacional de Assuntos Jurídicos do Partido Verde do Brasil desde 1999. Membro da Associação dos Advogados de São Paulo. Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela EJP - Escola Judiciária Paulista - TRE (2011-2012). Sócia proprietária do escritório Vogal Advocacia (Da Motta & Da Motta advogados).

Advogados e assessores parlamentares:

Quadro 1 - ADVOGADOS E ASSESSORES PARLAMENTARES ENTREVISTADOS	
ADPF 347 (sistema carcerário) - PSOL	W., O. ¹
	Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ X., Y., Z., S., Q.
ADO 41 (venda de armas) - PR	H., T., J.
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>) - PCdoB	K., L.
ADPF 407 (anulação do <i>impeachment</i>) - PHS	-
ADI 4795 (migração partidária) - DEM, PSDB, PP, PPS, PTB, PMDB e PR	U.
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)- PV e PSOL	N.

Fonte: elaboração própria.

¹As letras não correspondem às iniciais dos nomes das pessoas entrevistadas, de modo a preservar seu anonimato.

1. Introdução

1.1. Relevância do tema: por que provocar o STF?

Muito se discute acerca do tema da judicialização da política. O debate, porém, tende a concentrar-se menos nas causas do que nos efeitos de tal fenômeno, sendo os juízes frequentemente colocados como seu principal ator, cujas decisões poderiam, inclusive, prejudicar os Poderes Executivo e, principalmente, o Legislativo.

Não parece, no entanto, acertado enxergar os membros das instâncias representativas como meros observadores desse processo, que assistiriam em postura passiva enquanto o Judiciário supostamente usurpa suas competências, tornando-se protagonista do sistema político e causando uma grave crise do sistema representativo e da democracia.² Muitos outros fatores compõem o complexo fenômeno da judicialização da política, incluindo a utilização da via do controle concentrado de constitucionalidade por integrantes do Legislativo e do Executivo como importante ferramenta de ampliação do campo do debate político.

A análise desses outros fatores não deve ser descartada. No Brasil, país com um rol relativamente extenso de legitimados ativos para propor ADI, ADPF, ADO e ADC no Supremo Tribunal Federal (STF) – que, além de suas próprias demandas, são procurados por diversos outros atores também interessados em disputar direitos, políticas e interesses por meio do instrumento do controle concentrado de constitucionalidade –, existem incontáveis entes que de alguma forma contribuem para o processo político e social de judicialização.

²RAMOS, E. M. B.; DINIZ, I. M. Os Partidos Políticos e os Tribunais Constitucionais: quem está dirimindo as questões políticas? *Revista do Curso de Direito* | UFMA, São Luís, Ano IV, n. 8, p. 13-29, jul./dez. 2014.

Dessa amplitude de entidades que influenciam aspectos da chamada judicialização da política, são examinados, aqui, os partidos políticos, legitimados universais para propor essas classes de ações, segundo o art. 103, VIII da Constituição Federal. Em pesquisa feita por Carlos Ari Sundfeld *et al*, identificou-se que, do período de 1988 a 2010, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos de iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo federais, os atores que mais demandaram o STF foram os partidos políticos, seguidos dos sindicatos e entidades de classe. Junto com estas, representaram 71% de todas as ADIs, ADCs, ADPFs e ADOs propostas contra atos do Executivo e 80% de todas as que contestam atos do Legislativo.³

Esses números constituem forte indício da relevância dos partidos no cenário político-jurídico do STF, cuja atuação, sob seus diversos aspectos, merece estudo. Assim, a partir de entrevistas com advogados e membros de partidos políticos, serão analisadas as variadas formas de uso político que pode ser feito do Supremo Tribunal Federal pelos partidos, com ênfase em algumas táticas específicas a serem pormenorizadas oportunamente, que se relacionam com estratégias de oposição, instrumento de governo ou arbitragem de interesses em conflito.⁴

Passando a enxergar a arena judicial como arena política, os partidos utilizariam desse espaço de maneiras bastante curiosas.⁵ Qual seria, por exemplo, o interesse do Partido da República (PR) ao pleitear no STF a regulamentação da comercialização de armas de fogo? Ou o interesse do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ao denunciar na Corte⁶ Suprema

³SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. p. 28.*

⁴TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

⁵SELEGHIM, Ariane Duarte. A Utilização Estratégica da Judicialização da Política pelos Partidos Políticos. I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. *Interfaces da Ciência Política*. Universidade Federal de São Carlos / São Carlos - SP, 2013.

⁶Os termos "Corte" e "tribunal" são tidos como intercambiáveis nesta pesquisa.

violações de direitos fundamentais das pessoas encarceradas? Ou o interesse do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ao questionar regras do jogo tão sensíveis quanto às do *impeachment* presidencial, provocando o STF a se manifestar sobre o tema? Ou mesmo a judicialização, por diversos partidos em vários momentos distintos, de normas relativas à distribuição de tempo de propaganda eleitoral? Os objetivos de ações como essas estariam ligados sobretudo a interesses partidários puros e simples, aos constituintes do partido ou à sociedade como um todo? Essas e outras questões impulsionam a pesquisa, que, longe de propor qualquer esgotamento do tema, pretende, por meio dos resultados, fornecer elementos à sua discussão, tão viva e atual, incluindo-se nisso novas perguntas que possam surgir.

O presente estudo bebe na fonte de teorias fundamentais sobre a matéria. Nesta pesquisa em particular, busquei, por meio de uma abordagem empírica qualitativa, dar voz aos atores diretamente envolvidos nesse processo, que atuam na judicialização em nome dos partidos. Partindo de seus relatos, reconstrutores de alguns exemplos de atuação partidária perante o Supremo Tribunal Federal, procuro descrever o quanto esta abordagem se aproxima ou se afasta daquilo que já foi teorizado a seu respeito.

Dotan e Hofnung⁷, em artigo de grande contribuição à compreensão da lógica do uso político-partidário dos tribunais, extraem questão muito intrigante da literatura sobre o tema, sintetizada por Taylor e Da Ros da seguinte forma: "... por que legisladores fazem uso dos tribunais mesmo quando suas chances de vitória são mínimas e ainda mais se esse mesmo uso pode resultar na restrição da autonomia do próprio Poder Legislativo?"⁸

A resposta iria na linha de que mesmo com poucas chances de sucesso no palco do Judiciário, políticos poderiam auferir benefícios ao contestar

⁷DOTAN, Yoav & HOFNUNG, Menachem. Interest Groups in the Israeli High Court of Justice: Measuring Success in Litigation and in Out-of-Court Settlements. *Law & Policy*. 23. 10.1111/1467-9930.t01-1-00100. 2001. p. 1-27.

⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 827.

políticas majoritárias, já que atrairiam para si atenção pública considerável, resultado da visibilidade conferida pelos meios de comunicação a certas ações judiciais.⁹

Logo, a pesquisa é pertinente na medida em que pretende acrescentar às análises prévias um olhar voltado à esfera da motivação da judicialização da política, com enfoque descritivo, provocando diálogo acadêmico e indicando mais um aspecto da dinâmica da judicialização. No limite, propõe-se a contribuir com a resposta ao seguinte questionamento abstrato: *por que provocar o Supremo Tribunal Federal?*

1.2. Pergunta de Pesquisa

Como dito acima, o trabalho objetiva analisar, no âmbito da motivação de atores, a razão pela qual partidos políticos ajuízam ações de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal. O que os motiva a provocar o órgão de cúpula do Poder Judiciário? Quais seriam os elementos que atuariam na formação dessa convicção, com papéis mais ou menos determinantes? A pergunta central da pesquisa, portanto, pode ser resumida na seguinte frase:

Quais fatores influenciam na tomada de decisão dos partidos políticos de provocar o Supremo por meio de ações diretas de controle de constitucionalidade?

Já como sub-perguntas a serem respondidas pela pesquisa, dei ênfase à influência da e na judicialização da política por parte das ações diretas propostas por partidos e à possibilidade de se observar determinado uso político do tribunal a partir da análise dos fatores de influência decorrentes da pergunta de pesquisa. Logo, as sub-perguntas são:

⁹Vide nota anterior.

1. *A atuação dos partidos políticos no Supremo influencia ou é influenciada pela judicialização da política?*

2. *Há uso político da Corte nas ações submetidas à apreciação do STF? Se sim, de que tipo?*

A fim de compreender mais profundamente o sentido de cada uma dessas questões, exponho, no subtópico seguinte, o aparato teórico que lhes dá sustentação. Assim, apresentam-se, nesta ordem: (i) atores com poder de veto e pontos de veto; (ii) conceito de judicialização da política e suas implicações e (iii) usos da judicialização.

1.3. Os partidos políticos e a judicialização da política

1.3.1. Atores com poder de veto e pontos de veto

No âmbito do exercício do poder político, existem atores cuja concordância é necessária para habilitar mudanças em dada política. Estes são chamados de *atores com poder de veto*. George Tsebelis, precursor dessa construção teórica, afirma:

Se a Constituição identifica alguns atores coletivos ou individuais com poder de veto que precisam entrar em acordo para que haja uma mudança no *status quo*, estes são obviamente atores com poder de veto. Por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos especifica que um acordo da Câmara, do Senado e do Presidente (excluindo a anulação de veto presidencial) é requerido para a

promulgação de leis. Consequentemente, a Constituição especifica que há três atores com poder de veto.¹⁰

A princípio, quanto mais atores com poder de veto, menor a tendência de que haja reforma em políticas. Todavia, nem todos os oponentes à reforma são iguais. Um ator com poder de veto pode ter muito acesso a gerenciamento de recursos econômicos, mas não à produção legislativa, por exemplo, e vice-versa.¹¹

As arenas institucionais que permitem ao ator o exercício do veto estariam relacionadas, por sua vez, aos chamados pontos de veto. Estes podem tomar a forma de plebiscitos, representação em conselhos, ou mesmo de uma Corte como o Supremo Tribunal Federal. Destaca-se, contudo, que há divergência teórica quanto à possibilidade do STF ser visto apenas como ponto de veto. A linha de pesquisa de Arguelhes e Ribeiro¹² defende que o Supremo exerce um papel de ator por si só. Já Taylor¹³ entende que este raramente age de modo coeso, em parte pelo modelo misto de controle de constitucionalidade com ausência de precedentes rigorosos, em parte pela morosidade do sistema, entre outras razões.

Tal discussão é densa e não cabe às finalidades desta pesquisa, sendo suficiente dizer que o processo de judicialização é, aqui, visto pelas lentes dos atores que buscam o tribunal; particularmente, partidos políticos. Assim, a Corte é enxergada em sua potencialidade de oferecer um espaço institucional para que outros atores exerçam seu poder de veto, independentemente de sua possibilidade de, alternativamente, assumir uma postura de ator. Ao funcionar, portanto, como *espaço de veto*, cenário de contestação de políticas

¹⁰TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto* : como funcionam as instituições políticas. Trad.: Micheline Christophe. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009. p. 118.

¹¹TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 152.

¹²Ver, por exemplo: WERNECK ARGUELHES, D., & MOLHANO RIBEIRO, L. 'The Court, it is I'? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, 7(2), doi:10.1017/S2045381718000072. 2018. p. 236-262.

¹³TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 152.

majoritárias, verdadeiro palco privilegiado do debate constitucional, o Supremo Tribunal Federal fornece a possibilidade de implementação de pontos de veto a certos atores, dando-lhes maior voz e vantagem no campo político.

Em relação aos atores políticos, os pontos de veto, especificamente na concepção de Taylor:

[...] lhes propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerecê-las, ou ainda declarar sua oposição a elas. Esses quatro objetivos táticos (**retardar, impedir, desmerecer, declarar**) podem ser perseguidos tendo por base sólidos preceitos legais (a forte crença de que uma lei é inconstitucional, por exemplo) e também puros fundamentos estratégicos (por exemplo, um esforço para se recorrer da decisão política apesar do claro reconhecimento de que esse mesmo recurso não tenha qualquer base jurídica). (tradução dos autores).¹⁴

Antecipo que um partido político, no contexto atual, também poderia ser percebido como um espaço de veto,¹⁵ ou seja, um *locus* de conquista de poderes institucionais daqueles que não possuiriam, de outra maneira, a alternativa de implementação de pontos de veto. Os beneficiados pela existência desse espaço seriam diversos grupos de interesse da sociedade civil excluídos da via do controle formal de constitucionalidade. Estes pretenderiam que o partido acolhesse determinadas demandas de relevância para os próprios grupos, e, uma vez satisfeito esse objetivo, a oportunidade antes inimaginada de acesso direto à mais alta Corte do país far-se-ia possível.

Diante do exposto, cabe esquadrihar o contexto em que atuam os atores com poder de veto aqui analisados, o que nos leva a um breve panorama sobre o uso da expressão "judicialização da política", que depende, no que lhe diz respeito, da desafiadora definição de política.

¹⁴TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 32.

¹⁵Vide subtópico 3.10.

1.3.2. Conceito de judicialização da política e suas implicações

O termo "judicialização da política" foi introduzido ao direito e às ciências sociais por Tate e Vallinder, em 1995.¹⁶ Tais autores fizeram pesquisa comparada do Poder Judiciário em diversos países, utilizando a expressão como indicadora dos resultados da ampliação do papel deste Poder nas sociedades democráticas atuais.

Além do aumento do exercício da função jurisdicional pelos outros Poderes (tribunais administrativos e Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplo), o contexto da judicialização, nesta perspectiva, decorreria da constitucionalização de direitos e do sistema de freios e contrapesos, que teriam fundamentado a expansão da atuação das Cortes no que tange à revisão judicial de ações executivas e legislativas. Nessa linha, seria requisito da judicialização da política que os operadores do direito *escolhessem* participar da formulação de políticas, em lugar de deixá-la aos administradores e políticos. De tal formulação (*policy-making*), resultaria decisão judicial de cunho político.¹⁷

No Brasil, o período que seguiu a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por disputas na esfera de políticas públicas que acabaram por ensejar uma atuação mais intensa dos tribunais. Werneck Vianna associou esse contexto à judicialização, levando em conta a facilitação do acesso à justiça por certos grupos, como associações de classe, minorias parlamentares e governos estaduais.¹⁸

¹⁶TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Extension of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995.

¹⁷TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Extension of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995. p. 28.

¹⁸VIANNA, Luís Werneck et alii. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Revan, 1999.

Assim, a Constituição de 1988, ao constitucionalizar diversos direitos e políticas públicas, ainda hoje permaneceria objeto de disputa na esfera do Judiciário, tendo sido causa da facilitação do acesso ao STF, já que uma gama enorme de assuntos passou a ter *status* constitucional.

Há quem entenda, em seu turno, que o extenso rol constitucional de legitimados para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade (apenas comparável ao da Colômbia na América Latina e nos países de *civil law* europeus)¹⁹ também teria influência no contexto de judicialização da política, aliado aos baixos custos, relativa agilidade no julgamento e grande repercussão de uma ADIn²⁰ (ou ADPF, ADC e ADO). Tal lista de entes foi uma novidade da CF/88. Antes, a competência para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade era do Procurador-Geral da República, que exercia, no período, cargo de confiança do Presidente da República.²¹

Diante de controvérsias envolvendo a utilização do conceito, seu significado e as causas do possível fenômeno a que se refere, Maciel e Koerner, em *Sentidos da judicialização da política: duas análises*, enumeram alguns sentidos conferidos ao termo após sua popularização. Um primeiro uso, creditado aos juristas, colocaria a judicialização como um dever legal de que certa matéria fosse apreciada em juízo.²²

Em sentido diverso, a expressão diria respeito a um processo social e político referente à expansão do desempenho do Judiciário do ponto de vista qualitativo, da natureza e mesmo do crescimento do número de processos. Nessa acepção, "judicialização da política" seria um processo objetivo, cuja natureza pode ser interpretada como positiva por aqueles que entendem haver

¹⁹TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 155.

²⁰TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 831-832.

²¹GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal : discurso, prática e lobby*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 43.

²²KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002. p. 115-116.

uma defasagem na cultura jurídica ou na organização do Judiciário frente a novas demandas da sociedade.²³

Sob essa visão positiva, uma configuração inédita de interação entre os poderes não seria, forçosamente, nociva ao sistema político democrático. Ao contrário, o protagonismo dos juízes no âmbito das decisões de caráter político só se possibilitaria pelas bases deste mesmo sistema.²⁴

A razão disso passaria pelo fato de que, em uma democracia, impõe-se atender às demandas sociais tendo sempre em vista a vontade da maioria, o que independeria dos poderes Legislativo e Executivo estarem ou não cumprindo seu papel. Ou seja, para consolidar os princípios da democracia, o Judiciário seria bastante utilizado com o propósito de afirmar valores ou mesmo de tomar decisões políticas, fomentando a vontade majoritária. Com efeito, a judicialização da política teria como pressuposto o próprio regime democrático.²⁵ O fenômeno da judicialização poderia, ainda, ser entendido sistemicamente,²⁶ caso em que é apontado o risco de confundirem-se os subsistemas do direito e da política.²⁷

Afastando-se das definições anteriores, Maciel e Koerner²⁸ propõem que a judicialização possa ser empregada com ênfase na perspectiva do indivíduo ou de um grupo de interesse. Com efeito, judicializar seria o ingresso de dada demanda no sistema judicial, denotando uma tendência do autor a optar por este meio. Tal análise é de cunho particularista. Somente nesse sentido é possível usar "judicializar" como forma de indicar a propositura de uma

²³Vide nota anterior.

²⁴Vide nota anterior.

²⁵TATE, C. N. "Why the expansion of judicial power?", In: TATE, C. N. e VALLINDER, T. (ores.), *The global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1995. p. 27-37.

²⁶KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002. p. 115-116.

²⁷"[...] em muitos casos se torna difícil a distinção entre um direito e um interesse político (Castro, M.F., 1994), constituindo uma "política de direitos" (Tate e Vallinder, 1995)." SELEGHIM, Ariane Duarte. A Utilização Estratégica da Judicialização da Política pelos Partidos Políticos. I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. *Interfaces da Ciência Política*. Universidade Federal de São Carlos / São Carlos - SP, 2013. p. 7.

²⁸KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002. p. 115-116.

demanda que conteste determinada política pública no Supremo, tendo em vista seu viés individual.

Utilizo, no decorrer da monografia, o conceito de judicialização em dois sentidos, baseados nas considerações de Koerner e Maciel: 1) enquanto processo objetivo, chamado aqui de *processo de judicialização*, e 2) enquanto prática particularizada, denominado apenas *judicialização*. Este último, sendo um conceito relacional e estrito, em todos os contextos nos quais é adotado se refere a uma ação ou tática de determinado ator, como nas categorias "judicialização como tática de oposição"²⁹, "judicialização como arbitragem de interesses em conflito"³⁰, "judicialização como acolhimento de demanda externa" e assim por diante.³¹

Considera-se que tratar da judicialização como processo político e social não é impeditivo de que o mesmo termo seja alternativamente operado de modo a denotar o comportamento particular de um agente específico que provoca o Poder Jurisdicional, pois ambos os conceitos interessam ao estudo por razões diferentes, não deixando de estar interligados; formariam esse amplo processo tanto demanda (somatória de demandas individuais, que aludem à judicialização como conceito estrito) quanto resposta, em retroalimentação. A resposta judicial poderia influenciar os pedidos das causas seguintes, que, por sua vez, influiriam em futuras respostas.³²

O primeiro (amplo processo), além de sua função de contextualizar histórica e socialmente o objeto de pesquisa, é relevante pela noção de que tanto o ambiente em que determinado ator se situa perante o tribunal (seja político, social ou institucional, como a existência de um conjunto de normas

²⁹TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

³⁰Vide nota anterior.

³¹O verbo "judicializar" estaria ligado, predominantemente, ao conceito relacional estrito, já que seu emprego pressupõe um sujeito específico.

³²SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização* : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. p. 14.

facilitador de seu acesso ao STF)³³ quanto sua percepção sobre o amplo processo de judicialização podem exercer influência na decisão de ajuizar ações. Já o segundo (sentido estrito) foi útil na categorização das hipóteses, auxiliando na compreensão do que teria levado às formas específicas de judicialização no caso concreto, isto é, como se deu o uso da Corte por cada partido e as estratégias por eles aplicadas.

Quanto às causas da judicialização, o levantamento de Maciel e Koerner ressaltou uma diversidade de hipóteses, algumas mais conectadas entre si:

Alguns atribuem-na **à ação do legislador, constituinte ou ordinário, o governo federal, agentes políticos, grupos oposicionistas** ou de associações (por exemplo, Faria, 1999). Há referências a macroprocessos de mudança social que teriam embaralhado as relações entre direito, política e sociedade. Outros concentram sua atenção no próprio Poder Judiciário (suas atribuições, as práticas e cultura de seus agentes) ou na legislação defasada (Reale, 2000)³⁴

Parte desta pesquisa consiste em analisar partidos políticos em uma atuação típica de grupos oposicionistas frente ao Poder Judiciário, tal qual destacado acima, tendo em conta que aqueles que fazem oposição ao governo no Congresso Nacional por vezes são compelidos a levar determinadas políticas, aprovadas por maioria congressual a despeito de seus protestos, a uma rediscussão no âmbito do STF. Estariam, dessa maneira, "dando causa" – ou fomentando – à judicialização da política, conforme Maciel e Koerner. Além dessa, demais causas da judicialização observadas nos casos que foram objeto do presente estudo incluem os outros elementos em destaque na citação; ação do legislador, governo federal e agentes políticos.

³³TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

³⁴KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002. p. 115-116.

Ainda a respeito da dificuldade de se conceituar "judicialização da política",³⁵ Sundfeld também tece importantes ponderações. Mesmo reconhecendo a vagueza de seu significado, busca um ponto comum em seu emprego: o conceito teria o propósito de denominar um processo em que se amplia o exercício do Poder Judiciário, cujo foco concentra-se em decidir impasses de natureza política.³⁶

Entretanto, o conteúdo semântico de tais impasses políticos não é consenso entre pesquisadores, assim como o debate acerca de haver influência de um possível "voluntarismo ativista" por parte do sistema judicial nessa expansão, ou se seria decorrente, unicamente, de mudanças de competência previstas na Constituição de 1988,³⁷ como, por exemplo, o relativamente³⁸ extenso rol de legitimados ativos para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Sundfeld esboça, nestes termos, a problemática envolvendo as implicações de uma ou outra conceituação para a elaboração de uma pesquisa empírica:

essa constitui uma das principais dificuldades práticas de uma pesquisa empírica sobre o tema [da judicialização da política], uma vez que a definição dessas questões tem impacto direto no recorte e na forma de seleção do material de análise. Arantes, por exemplo, menciona que um recorte possível seria o que abrangesse quaisquer conflitos envolvendo realização de políticas públicas. Um uso mais restrito do conceito, por outro lado, costuma associar a judicialização ao deslocamento para o Judiciário de disputas políticas típicas do jogo político-partidário.³⁹

³⁵Existem, ainda, vários outros sentidos de judicialização da política fora estes aqui apresentados, possivelmente mais relevantes para outras linhas de pesquisa.

³⁶SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização* : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. p. 12.

³⁷Vide nota anterior.

³⁸A suficiência da amplitude do rol é debatível, como será demonstrado no tópico 2.2 (hipóteses).

³⁹SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização* : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. p. 13.

A partir disso, cabe abordar a definição de “política”, complexa, já que o vocábulo possui múltiplos significados que guardam relação entre si, mas não se confundem. Três desses significados foram categorizados por Couto e Arantes (em inglês, por ausência de diferenciação clara dos termos na língua portuguesa)⁴⁰: o primeiro é *politics*, que pode ser relacionado com debates, barganhas e competições, configurando a disputa pelo poder, a dimensão dinâmica do jogo político. O segundo, *polity*, consubstancia-se em regras do jogo, isto é, parâmetros estáticos para seu exercício. Por fim, *policy*, correspondente à expressão “política pública”, expressa-se em decisões concretas de governo. Sobre esta, é esperado que seja *objeto de disputa*, nunca de amplo consenso como a anterior.⁴¹

Policy também poderia ser descrita como a arte de empregar o poder, isto é, de colocá-lo a serviço de determinado projeto. Faria referência, pois, a diretrizes, princípios ou linhas de ação prévias, fosse pelo Estado, por organizações da sociedade civil ou por um grupo de atores políticos.⁴²

Pode-se dizer que há uma “área cinzenta” entre *polity* e *policy*.⁴³ Em face disso, Couto e Arantes propõem um quadro que indicaria que a distinção entre os dois termos não é de gênero, mas de grau. *Polity* teria como característica a generalidade, estando no plano das normas constitucionais⁴⁴ e

⁴⁰ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. “Constituição ou políticas públicas? : uma análise dos anos FHC”. In: ABRUCIO, Fernando L.; DURAND, Maria Rita Loureiro, *O Estado numa era de reforma: os anos FHC*. Brasília: Enap, 2002. p. 6-8.

⁴¹Id, *ibid.* p. 7.

⁴²ASSIS, Francisco. *Politics e Policy*. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/04/30/politica/opiniao/politics-e-policy-1694086> acesso em 27.06.2018.

⁴³Considerando que parâmetros estáticos para o exercício do jogo político (*polities*) também podem ser objeto de conflitos, é interessante notar que a distinção se faz ainda mais difícil em momentos de crise política, nos quais regras do jogo, ainda que originalmente resultantes de amplo consenso, podem ser fragilizadas e levadas a um terreno de disputa.

⁴⁴Outra controvérsia refere-se à facilidade em argumentar-se que a Constituição de 1988 possuiria *polícies*, ou seja, normas de caráter específico, políticas públicas propriamente ditas. Couto e Arantes introduzem seu artigo já tocando nesse ponto: “Um dos aspectos mais evidentes e controversos da democracia brasileira contemporânea diz respeito ao fato de que a nossa Constituição, promulgada em outubro de 1988, não adquiriu até agora as condições de estabilidade e permanência que normalmente caracterizam os textos constitucionais. [...] Tomar

refletindo acordos políticos, enquanto *policy* representaria a vitória/derrota de atores políticos diversos, sendo específica e referente a normas governamentais.

O presente estudo faz uso das definições de política de Couto e Arantes na medida em que estas se mostram primordiais à seleção do recorte metodológico, que contém tanto algumas ações que contestam *policies* (ou políticas públicas) na arena judicial quanto outras que se referem a *politics* (ou regras do jogo).

Cabe salientar que *politics* não possui uma materialidade da ordem das políticas públicas ou regras do jogo, aludindo, diversamente, ao contexto antecedente à concretização das outras duas, ou mesmo ao contexto que procede essa concretização, como concebe Taylor, invertendo a noção mais comum de que *policy* seria resultado de *politics*. Tendo isso como base, sustenta:

[...] assim como '*policy* determina *politics*' (Lowi 1964, 1972), então, também, ***policy* pode determinar *judicial politics***. Pensando em como tribunais podem ser acionados em matérias de *policy*, faz sentido considerar o uso do tribunal como uma extensão da *politics*: táticas jurídicas são frequentemente uma extensão de estratégias políticas mais amplas implementadas em diversas instituições políticas. (minha tradução e grifo)⁴⁵

Como resultado disso, o autor afirma que o grau de acionamento do Judiciário para contestar *policies* dependeria muito da saliência da *policy* aos

decisões e implementar políticas governamentais são atividades que, no Brasil pós-1988, não lograram adquirir apenas uma rotina infra-constitucional. Pelo contrário, boa parte dessas atividades teve lugar no nível superior da hierarquia legislativa, ou seja, na própria Constituição." ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. "Constituição ou políticas públicas? : uma análise dos anos FHC". In: ABRUCIO, Fernando L.; DURAND, Maria Rita Loureiro, O Estado numa era de reforma: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002. p. 1.

⁴⁵TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 49-50.

potenciais proponentes e da medida em que essa saliência seria suficiente para impulsionar ações coletivas, fosse nos tribunais ou em outro espaço.⁴⁶

Tendo em vista esse cenário da judicialização da política, parto para os chamados "usos da judicialização", fundamentais para a construção das hipóteses e intelecção das conclusões do trabalho.

1.3.3. Usos da judicialização

Será de grande valia a classificação⁴⁷ desenvolvida por Matthew Taylor e Luciano Da Ros denominada "usos da judicialização", que corresponde a semelhanças que encontraram nos usos políticos das ADIns durante os governos de Fernando Henrique e Lula, a partir de uma análise quantitativa e exposição de certos casos entendidos como proeminentes.⁴⁸

Considera-se que o sentido de judicialização adotado no termo "usos da judicialização" é particularista, ou seja, concerne à perspectiva dos atores em si. Também poderia, assim, ser chamado de "uso político da Corte" ou "uso político da via do Judiciário", por exemplo.⁴⁹

⁴⁶Id. Ibid. p. 50. Essa questão remete à discussão feita no tópico 2.6.4., sobre custos e benefícios de políticas para aqueles que as questionam.

⁴⁷Os autores alertam para que não se faça uma leitura excessivamente rígida de sua classificação: "Essa classificação referente às motivações das partes não busca identificar modelos estanques de proponentes, mas antes indicar traços comuns a alguns deles que facilitem a compreensão do fenômeno. Apesar de relativamente inédita em seu propósito, ela já foi parcialmente esboçada em dois outros trabalhos (Da Ros, 2006; 2008:163-165) e agrega contribuições fornecidas pelos diversos autores que se dedicaram a estudar o STF no contexto recente de democracia brasileira (Arantes, 1997; Castro, 1997a; 1997b; Werneck Vianna et alii, 1999, entre outros), bem como achados de pesquisas sobre outras realidades nacionais (Dotan e Hofnung, 2005; Whittington, 2007:103-157)." TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 849-850.

⁴⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 837-843.

⁴⁹Reforça-se que tal emprego do signo "judicialização" não é tido como excludente, mas sim como complementar ao que denota o fenômeno social e político previamente descrito.

De acordo com os autores, tal conjunto de justificativas para submeter determinada demanda à jurisdição de tribunais (neste caso, o STF) é dividido em três tipos básicos: 1) *judicialização como tática de oposição*, 2) *judicialização como arbitragem de interesses em conflito*⁵⁰ e 3) *judicialização como instrumento de governo*.

1.3.3.1 Judicialização como tática de oposição

Também conhecida como *uso de oposição da Corte*, representa o uso político mais paradigmático que pode ser feito de um tribunal, sendo também o mais profundamente estudado pela comunidade científica e de maior escrutínio midiático. Aqui, submeter-se-ia determinada política pública (ou *policy*) à apreciação da Corte com o objetivo de declarar oposição a ela ou desmerecê-la; encaixam-se nesta categoria as ações de controle concentrado de iniciativa de partidos políticos que não integram a coalizão do governo, que são utilizadas como mecanismo de amplificação da voz desses grupos na disputa política.

A princípio, procura-se o tribunal visando vetar ou atrasar a implementação da política pública. Taylor e Da Ros apontam que, na ação judicial, não se ataca necessariamente a própria política, mas a mera possibilidade de causar uma derrota ao oponente: "Em todos os casos, trata-se de empregar os tribunais, literalmente, como uma última instância [...] para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos⁵¹ a estas."⁵²

⁵⁰Tate emprega conceitos próximos a estes dois primeiros (tática de oposição e arbitragem de interesses em conflito), que chamam de *uso de oposição da Corte* e *uso de grupos de interesse da Corte*. TATE, C. N. "Why the expansion of judicial power?", In: TATE, C. N. e VALLINDER, T. (ores.), *The global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1995. p. 30.

⁵¹Os usos políticos da judicialização, apesar terem sido formulados em um artigo que examina, particularmente, a atuação de partidos políticos diante do sistema de justiça (estando, portanto, circunscritos a essa literatura), não têm, obrigatoriamente, sua aplicação restrita a esse grupo.

Nesse contexto, a estratégia de enfrentar a política pública não estaria dissociada de demais estratégias de oposição adotadas por partidos e outros grupos sociais em um cenário mais abrangente, como a ameaça de obstrução a votações no Congresso Nacional ou manifestações públicas.⁵³ Os casos desse tipo de judicialização costumam ser bastante controversos e alvo de forte cobertura midiática.⁵⁴

1.3.3.2 Judicialização como arbitragem de interesses em conflito

Taylor e Da Ros exemplificam isso, ao tratarem da judicialização como tática de oposição: "Por motivo semelhante, é de se supor que sindicatos, objetivando prestar contas a seus filiados, se valham dessas ações buscando denunciar o que consideram ser práticas equivocadas dos diferentes governos, em especial se estas atingirem direta ou indiretamente interesses da parte daqueles." TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 838.

⁵²Id. Ibid. p. 838-843.

⁵³A categoria *litígio estratégico* guarda fortes semelhanças com a judicialização como tática de oposição no que diz respeito aos objetivos da provocação ao Poder Judiciário. Contudo, a partir do conjunto das principais sistematizações sobre este conceito, depreende-se que a transformação da realidade social é considerada um dos objetivos principais dessa forma de litígio, ainda que não se ganhe a ação. Como compreende Livia Gil Guimarães, "O litígio estratégico, como é entendido hoje, tem por objetivo, acima de tudo, obter transformações sociais, utilizando-se para tal do Poder Judiciário." GUIMARÃES, Livia Gil. *Direito das Mulheres no Supremo Tribunal Federal* : possibilidades de litígio estratégico? Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2009. p. 15. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/direito-das-mulheres-no-supremo-tribunal-federal-possibilidades-de-litigio-estrategico/> acesso em 28.06.2018.

Já na atuação oposicionista de partidos políticos isso não é necessariamente um propósito, como mostram Taylor e Da Ros (embora possa ser, e, vez por outra, o seja). Por esta razão, o litígio estratégico ou "de impacto" acaba não se enquadrando tão bem na descrição do comportamento de partidos políticos perante o Judiciário, uma vez que que o questionamento das políticas públicas levadas a litígio pode, também, prezar simplesmente pela manutenção do *status quo*, ou mesmo apregoar o retrocesso. Virtualmente qualquer tema que contrarie os interesses de qualquer partido no âmbito do processo político majoritário pode, em tese, ser levado ao Supremo como forma de exercer tática de oposição, sendo, portanto, um conceito passível de contemplar a atuação dos partidos de modo amplo, sem o requisito específico de estar relacionado de algum modo a direitos humanos ou mesmo à transformação social nestes termos.

⁵⁴TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 839; 850.

Também chamada de *uso de grupos de interesse da Corte*,⁵⁵ esta forma de judicialização talvez seja ainda mais recorrente que a anterior. Aqui, o foco não estaria na utilização instrumental do STF para oposição ao governo, mas na propositura de ações quando determinadas normas atingem interesses de setores e grupos específicos, trazendo vantagens a uns e desvantagens a outros. Neste caso, acionar o tribunal teria o objetivo de aperfeiçoar certas regras do jogo, mesmo que tal finalidade não fosse expressa e imediata.

Exemplos apresentados por Taylor e Da Ros incluem o questionamento de regras eleitorais que concretamente privilegiam certos partidos políticos em prejuízo de outros e a contestação de regras que redistribuam atribuições entre entidades e instituições (partidos políticos, instâncias do Poder Judiciário, entes federativos) ou que limitem sua atuação,⁵⁶ como a impugnação de uma Emenda Constitucional que tenha transferido responsabilidades excessivas a um dos três Poderes em detrimento dos outros.

1.3.3.3. Judicialização como instrumento de governo

Há, ainda, um terceiro tipo, denominado *judicialização como instrumento de governo*. Nesta hipótese, procura-se apoio da "mão amiga" da Corte Suprema para que esta se pronuncie favoravelmente a determinada política do governo.⁵⁷ No entanto, o próprio estudo de Da Ros e Taylor indica que a emergência dessa forma ainda é tênue, e os poucos casos encontrados, ainda que recentes, foram propostos (como os autores previram) pelo Presidente da República.

⁵⁵TATE, C. N. "Why the expansion of judicial power?", In: TATE, C. N. e VALLINDER, T. (ores.), *The global expansion of judicial power*, New York, New York University Press, 1995. p. 30.

⁵⁶TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 838-843.

⁵⁷Vide nota anterior.

Entretanto, uma das ações do recorte metodológico, como se verá mais adiante, tende a possuir características de judicialização como instrumento de governo, qual seja, a ADPF 378, que abordou o rito do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e foi proposta por partido da base governista.

Cada uma das modalidades de uso político da arena do Supremo Tribunal Federal inspirou hipóteses da pesquisa e foi designada, *a priori*, a determinado par de ações do recorte do presente estudo, servindo como fundamento do roteiro de entrevistas, pelo qual testou-se a compatibilidade da ação com as táticas atinentes à modalidade determinada. Frente a isso, passo a expor a metodologia, desde o surgimento do tema, hipóteses, casos, roteiro de entrevistas e demais estratégias aplicadas para responder à pergunta de pesquisa.

2. Metodologia

Abordo, aqui, o percurso que me permitiu atingir os resultados do estudo, justificando as escolhas e recorte adotados. O capítulo inicia com a apresentação de como surgiu a ideia de realizar esse trabalho, passando, após isso, para as hipóteses de pesquisa; em seguida, traz algumas considerações teóricas sobre a pesquisa qualitativa, sucedidas por reflexões envolvendo o método de entrevista, em teoria e na prática.

2.1. Surgimento do tema

A escolha do tema foi inspirada por diversas aulas da Escola de Formação Pública que provocaram os alunos a hipotetizar a motivação de atores políticos ao submeter demandas à apreciação do STF, especialmente no módulo denominado “Vale a pena obter decisões do STF?”

A ideia da pesquisa, em seu formato mais elementar, foi semeada na aula sobre a ADPF 442⁵⁸ – referente à descriminalização do aborto até o terceiro mês da gravidez, ajuizada pelo PSOL –, ministrada por Lívia Gil Guimarães. Em certo momento, a professora relatou que a iniciativa de propor a ação não viera do próprio partido; teria sido necessário ocorrer um processo de convencimento. Isso provocou alguns questionamentos, despertando minha curiosidade sobre o assunto. De quem teria partido a iniciativa? Por que o partido teria aceitado encampar a ação? Quais seriam as vantagens e desvantagens de levar esse tema ao palco do STF?

Outras aulas impulsionaram essa e outras indagações, fazendo com que a pergunta de pesquisa tomasse forma. Dentre elas, a que pautou as ADIns do

⁵⁸A ação não foi incluída no recorte por não ter sido julgada até então, o que, na opinião de uma entrevistada em potencial, poderia ser um empecilho, pela razão de que os atores pesquisados possivelmente não “abririam o jogo” para não exporem as estratégias ainda em uso.

fundo de participação dos Estados⁵⁹, conduzida pelo professor André Braga, em que se analisou minuciosamente os custos e benefícios da judicialização para cada um dos proponentes das ações, e a aula sobre os casos Lula, Moreira Franco⁶⁰ e Renan Calheiros, ministrada pela professora Bruna de Bem Esteves, em que os interesses políticos em jogo pareciam bastante evidentes, assim como o ambiente de conflitos e instabilidade que permeou o contexto em que surgiram essas ações.

Assim, passei a refletir a respeito do interesse de atores políticos – isto é, atuantes diretos no sistema político, como partidos, governadores e parlamentares – perante o STF, em suas possíveis razões para procurar a Corte e na relação disso com a judicialização da política.

2.2. Hipóteses

Diante da exposição dos pressupostos teóricos da pesquisa no primeiro capítulo e do surgimento do tema no tópico anterior, faz-se oportuna a apresentação das hipóteses. Além das três possibilidades de uso da judicialização teorizadas por Taylor e Da Ros, outras foram contempladas, envolvendo o contexto do amplo processo da judicialização.⁶¹

Assim, as hipóteses elencadas a seguir fundamentaram a elaboração do roteiro de questões, tendo sido testadas nas entrevistas: (i) judicializar se for mais difícil obter o resultado esperado no Congresso, na visão do entrevistado; (ii) judicializar se for igualmente difícil obter o resultado esperado no Congresso, na visão do entrevistado; (iii) judicializar entendendo que se trata de uma prática comum em seu ambiente de atuação, com baixo custo, que

⁵⁹As ações relacionadas ao fundo de participação dos Estados, apesar de possuírem saliência política e pertinência temática, não integram o recorte metodológico já que os atores em análise são partidos políticos, e neste caso, as ações foram propostas por governadores de Estado.

⁶⁰Estes casos não foram incluídos por não se tratarem de ações de controle concentrado de constitucionalidade, e sim de mandados de segurança.

⁶¹As hipóteses não devem ser lidas como excludentes, podendo complementar uma a outra e somar-se.

possivelmente gera resultados positivos; (iv) judicializar porque entende que há precedentes favoráveis no STF, o que tornaria sua possibilidade de vencer maior do que na esfera política; (v) judicializar porque percebe o STF enquanto um ator politicamente aliado; (vi) judicializar por enxergar o STF como alheio ao jogo de interesses políticos do Legislativo e Executivo⁶²; (vii) judicializar a fim de vetar, adiar, desacreditar ou declarar oposição⁶³ a determinada política; (viii) judicializar porque entende o STF enquanto um espaço com prestígio que pode dar maior visibilidade a uma pauta da agenda partidária; (ix) judicializar para aperfeiçoar regras do jogo que beneficiarão diretamente o partido⁶⁴; (x) judicializar como instrumento de governo⁶⁵; (xi) judicializar por ser pressionado por sua base eleitoral; (xii) judicializar por ser procurado por entidades da sociedade civil sem legitimidade ativa para ingressar com a ação.

As primeiras três hipóteses – (i) judicializar se for mais difícil obter o resultado esperado no Congresso; (ii) judicializar se for igualmente difícil obter o resultado esperado no Congresso e (iii) judicializar entendendo que se trata de uma prática comum em seu ambiente de atuação, com baixo custo, que possivelmente gera resultados positivos – são relativas ao juízo dos atores acerca de vantagens e desvantagens da ação, ou, em outras palavras, custos e benefícios. A distribuição dos custos e benefícios da ação teria relação direta com a forma de litígio; ações questionando políticas de custos e benefícios concentrados seriam de caráter mais urgente, afetando em grande medida o grupo diretamente prejudicado ou beneficiado. Por outro lado, ações que contestam políticas de custos e benefícios difusos, via de regra, não seriam tão

⁶²Há casos em que o Legislativo pode ter um interesse estratégico em não decidir certos temas controversos, para evitar o desgaste que qualquer solução geraria em relação ao segmento social cujos interesses ou valores não fossem prestigiados. Nestas hipóteses, delegar a solução do problema ao Judiciário pode ser a solução politicamente mais conveniente para os órgãos representativos.” SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. *Revista Quaestio Iuris*, vol.06, nº02. ISSN 1516-0351. 2013. p. 132.

⁶³TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

⁶⁴TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

⁶⁵Vide nota anterior.

urgentes para o partido em si, já que a improcedência da ação não lhe causaria prejuízos tão localizados.

As seguintes – (iv) judicializar porque entende que há precedentes favoráveis no STF, o que tornaria sua possibilidade de vencer maior do que na esfera política; (v) judicializar porque percebe o STF enquanto um ator politicamente aliado⁶⁶ e (vi) judicializar por enxergar o STF como alheio ao jogo de interesses políticos do Legislativo e Executivo – se relacionam com as expectativas dos atores em relação ao STF, em face do entendimento de que tais expectativas poderiam influenciar a decisão de propor a ação ou caracterizar o tipo de judicialização.

O item (vii), judicializar a fim de vetar, adiar, desacreditar ou declarar oposição⁶⁷ a determinada política e (viii), judicializar porque entende o STF enquanto um espaço com prestígio que pode dar maior visibilidade a uma pauta da agenda partidária, têm relação com o uso do tribunal por táticas de oposição. Mesmo que frustrado o veto ou suspensão da política contestada, a ação poderia, ainda, servir como declaração pública de oposição à essa política ou como forma de desacreditá-la.⁶⁸

A hipótese (ix) – judicializar para aperfeiçoar regras do jogo que beneficiarão diretamente o partido –, alude à judicialização como arbitragem de interesses em conflito, em que se pretende reequilibrar certas regras muito gravosas a uns e amenas a outros.⁶⁹ Já a hipótese (x) – judicializar como

⁶⁶A hipótese do STF enquanto aliado pode estar ligada tanto à jurisprudência do tribunal, remetendo à hipótese (iv), quanto à reputação da Corte, ou, inclusive, à agenda pessoal de ministros e ministros. No que tange à reputação do Judiciário como um todo, de acordo com o Relatório ICJBrasil (1º semestre de 2017) da FGV-SP - EDESP, apesar de avaliarem mal a instituição, os entrevistados têm alto grau de disposição para resolverem seus conflitos na Justiça, reconhecendo-a como capaz de solucionar os seus conflitos. RAMOS, L. O.; CUNHA, L. G. et alii. Relatório ICJBrasil - 1º Semestre 2017. São Paulo: FGV DIREITO SP. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf. acesso em 22.09.2018.

⁶⁷TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

⁶⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 839; 850.

⁶⁹TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Op. Cit.

instrumento de governo –, se refere à tática ainda incipiente de buscar a "mão amiga" do Supremo como forma de sinalização positiva ao governo.⁷⁰

Os últimos itens – (xi) judicializar por ser pressionado por sua base eleitoral; (xii) judicializar por ser procurado por entidades da sociedade civil sem legitimidade ativa para ingressar com a ação – estão no âmbito do aqui chamado *acolhimento de demanda externa* como forma de judicialização. Neste caso, o interesse não seria, originariamente, do partido, que acabaria por consentir em abrigar a demanda sob o manto de sua legitimidade ativa, quer por afinidade programática no tocante ao objeto da ação, quer por pressão ou influência exercida por esses grupos.

Essa hipótese foi construída com base em críticas à extensão do rol de legitimados ativos do controle concentrado de constitucionalidade previsto no art. 103 da Constituição Federal (apresentadas no capítulo seguinte, tópico 3.9), que permite, como já mencionado, um acesso direto dos partidos ao Supremo.

O rol contém: (i) Presidente da República (ii) a mesa do Senado Federal (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados (iv) a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal (v) o governador de Estado ou do Distrito Federal (vi) o Procurador-Geral da República (vii) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (viii) partido político com representação no Congresso Nacional (ix) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Por outro lado, não comporta a possibilidade de cidadãos, reunidos ou individualmente,⁷¹ acionarem a Corte, ou sequer de entidades da sociedade civil não consideradas "de classe" ou "de âmbito nacional" pelo Supremo.⁷²

A partir disso, surge a mencionada hipótese de que os partidos, no que tange ao uso político do espaço do Judiciário, não provocariam o STF por

⁷⁰TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Op. Cit.

⁷¹BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2004. p. 308-309.

⁷²GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal* : discurso, prática e lobby. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 45.

iniciativa própria, e sim por terem acolhido demandas de determinados braços da sociedade civil sem legitimidade para ingressar com a ação, não obstante seu interesse em fazê-lo. Outro efeito de tal fenômeno seria o uso dos instrumentos de intervenção de terceiros no campo das ações de controle concentrado – seja na condição de *amicus curiae*, apresentação de memoriais, pareceres ou atuação em audiências públicas – como forma de participar do processo, por vários grupos de interesse impedidos juridicamente de figurarem como seus autores.

Além desses fatores, cumpre fazer algumas considerações a respeito da visão dos atores que fazem uso político da Corte sobre o processo de judicialização da política, importantes para a compreensão da maneira como estes se relacionam com o Poder Judiciário, remetendo às motivações em acionar o STF.

Estes poderiam, porventura, ver a judicialização da política como algo positivo, se entendendo como parte de um processo de transformação de valores, com a superação dos dogmas liberais clássicos em direção ao constitucionalismo democrático, no qual o Judiciário seria palco da ampliação da proteção estatal de direitos.⁷³

Alternativamente, seriam contra a judicialização da política em um cenário ideal, mas entenderiam sua necessidade circunstancial tendo em vista a dificuldade do parlamento em formar maioria sobre alguns temas. Nesta linha, reconheceriam a relevância do papel do partido no processo de judicialização ao atuar no sentido de reivindicar o espaço do Judiciário para defender suas pautas. Poderiam, ainda, defender a judicialização apenas no contexto da agenda de seu próprio partido, reprovando-a quando utilizada para a defesa de pautas ou interesses contrários.

Reitero que as hipóteses serviram como base à elaboração do roteiro de entrevistas, que foi organizado e construído para testá-las. O roteiro será

⁷³KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002. p. 115-116.

apresentado mais adiante, no subtópico 2.4.2.1. Antes, contudo, não se pode prescindir de algumas noções sobre a pesquisa qualitativa com método de entrevista e da engenharia por trás da elaboração de um roteiro, tal qual mostrado nos próximos tópicos.

2.3. A pesquisa qualitativa com método de entrevista

A pesquisa qualitativa – especificamente realizada a partir do método de entrevista – mostra-se ideal para o propósito deste estudo, uma vez que poucos instrumentos dão conta de apreender a experiência de determinado ator como este. A referida experiência é melhor interpretada considerando a perspectiva particular do ator, ou seja, o sentido que ele próprio confere a seus atos.⁷⁴ Como colocado por Jean Poupert:

O uso dos métodos qualitativos e da entrevista, em particular, foi e ainda hoje é tido como um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades. **As condutas sociais não poderiam ser compreendidas, nem explicadas, fora da perspectiva dos atores sociais.**⁷⁵

Essa posição epistemológica demanda um meio capaz de suprir tais critérios no plano metodológico. A entrevista torna-se, portanto, indispensável, não simplesmente como método de captação da experiência dos outros, mas,

⁷⁴POUPART, Jean. A Entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: *A Pesquisa Qualitativa : enfoques epistemológicos e metodológicos.* / trad. Ana Cristina Nasser. 2. ed. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2010. p. 216-217.

⁷⁵Vide nota anterior.

igualmente, como mecanismo que possibilita elucidar suas condutas.⁷⁶ Logo, importa perscrutar o método em questão, viga-mestra deste trabalho.

A entrevista constitui uma das melhores maneiras de estudar motivação de atores, tendo em vista o contato direto com estes. Assim entende Jean Poupert ao afirmar que:

Não é raro ouvir dizer que dirigir uma entrevista é uma arte. Ainda que existam divergências sobre o que implica essa arte, não resta dúvida de que a entrevista, pouco importa sua forma, sempre foi considerada como um meio adequado para levar uma pessoa a dizer o que pensa, a descrever o que viveu ou viu, ou aquilo de que foi testemunha.⁷⁷

Nesse sentido, pode-se dizer que os "informantes" se comportam como intérpretes, exibindo diferentes reconstruções parciais da realidade, enquanto o pesquisador também procede à sua própria reconstrução do modo pelo qual os entrevistados reconstruíram a realidade.⁷⁸ Feitas essas considerações, exponho, no próximo tópico, a experiência de colocar as entrevistas em prática.

2.4. Método de entrevista na prática : virtudes e desafios

Concretamente, a adoção do método de entrevistas ocasionou algumas dificuldades. A maior foi a busca dos entrevistados. Tendo sido realizada em período de eleições nacionais⁷⁹, muitas atrizes e atores, mesmo demonstrando

⁷⁶POUPART, Jean. A Entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: *A Pesquisa Qualitativa : enfoques epistemológicos e metodológicos.* / trad. Ana Cristina Nasser. 2. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 217.

⁷⁷CLIFFORD, 1986. apud. POUPART, Jean. A Entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: *A Pesquisa Qualitativa : enfoques epistemológicos e metodológicos.* / trad. Ana Cristina Nasser. 2. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 227.

⁷⁸Op. Cit. p. 223.

⁷⁹Considerando que a conjuntura política pode ter exercido influência nas respostas dos pesquisados e pesquisadas, considero significativo contextualizar o momento de realização das

interesse em participar da pesquisa, responderam que eu deveria voltar a procurá-los após o processo eleitoral.

Como critérios preliminares de busca, contatei os Diretórios Nacionais dos partidos autores das ações em estudo e mapeei todos os advogados e advogadas que assinaram suas petições iniciais. Em relação aos Diretórios, vários me encaminharam ao setor jurídico do partido, alguns indicaram as divisões estaduais correspondentes, e dois passaram o contato de determinados parlamentares que articularam a ação.

É importante reconhecer as limitações metodológicas inerentes à modalidade de entrevista escrita, que perde nos quesitos de espontaneidade, dinâmica e possibilidade do entrevistador exercer um papel de moderação, no sentido de evitar que perguntas do fim da entrevista influenciem respostas às questões do início, por exemplo, ou mesmo de acrescentar questões inéditas à medida em que julgar relevante. Em razão disso, utilizei, salvo algumas

entrevistas. A pesquisa foi feita pouco antes, durante e pouco depois das eleições gerais do ano de 2018. O país assistiu, nesse ano, a ascensão de um candidato de extrema-direita (Jair Bolsonaro), processo que se consolidou com sua eleição à Presidência da República. Alguns dados que podem interessar sobre as eleições de 2018: maior renovação no Congresso Nacional desde 1990; fragmentação partidária; majoritariamente conservador em relação aos valores; bancadas informais continuam influentes no parlamento; das 513 vagas, 269 irão cumprir seu primeiro mandato na Câmara; 141 estreates se elegeram em função da relação de parentesco com políticos tradicionais, lideranças evangélicas, policiais linha dura ou celebridades; 21 dos 30 partidos que elegeram parlamentares atingiram a cláusula de barreira; os eleitos possuem média de idade de 49 anos; estão entre o 2º a 3º mandatos consecutivos; 77 são mulheres e 436 homens; 27 foram eleitos com os votos próprios, tendo alcançado o quociente eleitoral; PT, PSL e PP passam a ser, respectivamente, as maiores bancadas, com 56, 52 e 37; O partido que mais perdeu cadeiras foi o MDB, que caiu de 66 em 2014 para 34 eleitos em 2018; partidos de direita aumentam, de esquerda mantêm e de centro reduzem; o partidos que mais cresceu, pela direita, foi o PSL (partido de Jair Bolsonaro), que passou de 8 para 52 deputados, e, pela esquerda, o PSOL, que passou de 6 para 10, e o PSB, que passou de 26 para 32; todos os partidos de centro e centro-direita, com exceção do PRB, perderam cadeiras na eleição; a renovação no Senado, em relação às vagas em disputa, foi de 85%; quanto à atribuição das bancadas informais, as de segurança, das mulheres e evangélica aumentaram; a bancada sindical reduziu. NOVO CONGRESSO Nacional em Números: 2019 - 2023. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 2018. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/100-novo-congresso-nacional-em-numeros-2019-2023> acesso em 10.02.2019.

exceções⁸⁰, os métodos de entrevista dialogada, ou seja, ao vivo ou por telefone.

Grande parte foi realizada por telefone, mecanismo que também comporta imperfeições; além de não ocasionar um contato tão próximo quanto um encontro, as ligações correm o risco de cair durante a entrevista, interferindo em sua cadência. Isso se deu porque a maioria dos entrevistados representantes dos partidos mora no Distrito Federal (além de outros atores residentes no Estado do Rio de Janeiro, em Minas Gerais e em Goiás) e a pesquisa possui fatores limitadores, sendo a ausência de financiamento o principal deles. A despeito disso, houve entrevistas realizadas pessoalmente, na cidade de São Paulo, nas condições ideais normalmente desejadas para a aplicação desse método.

Também foi muito útil, na busca de possíveis entrevistados, a aplicação da chamada técnica "bola de neve" de realização de entrevistas, que consiste em estabelecer novos contatos à medida que os atores procurados sinalizam a existência de outros mais bem informados ou mais diretamente conectados ao tema.

Todas as entrevistas foram realizadas com registro de áudio a partir de aparelho gravador, registro este que posteriormente foi transcrito e serviu como fonte direta dos dados analisados.⁸¹ Dentre os aspectos práticos que circundam a utilização do método de entrevistas, debruço-me, em seguida, sobre a proteção de dados dos entrevistados.

⁸⁰Apenas em dois dos dezessete casos a entrevista foi realizada por escrito por solicitação das pessoas entrevistadas. A segunda foi, no entanto, posteriormente complementada por telefone. Tratam-se das entrevistas com O. (PSOL) e V. (Vera Lúcia da Motta, PV), respectivamente.

⁸¹A divulgação do conteúdo das entrevistas na íntegra não foi feita em decorrência de pedidos espontâneos de alguns entrevistados de que esse material não viesse a público. Em várias ocasiões, os atores abordaram temas delicados para a sua instituição, tratando-se, portanto, de uma opção consciente baseada na proteção da confidencialidade de seus dados. A despeito disso, reconheço a importância dessa divulgação inclusive para fomento de pesquisas futuras, razão pela qual foram anexados à monografia diversos quadros contendo sínteses das respostas de cada entrevistado sobre os pontos mais centrais das entrevistas.

2.4.1. Sigilo sobre o nome dos entrevistados

As entrevistas foram feitas mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que dispunha, essencialmente, sobre os objetivos e tema da pesquisa, tempo de duração da entrevista, registro de áudio, possibilidade da monografia ser publicada, entre outros fatores.

Além disso, o TCLE continha a opção de manter em sigilo o nome das pessoas entrevistadas, de modo a deixá-las o mais confortável possível, minimizando eventuais receios. Algumas expressaram esse desejo, outras não. Considerando a importância de conferir tratamento isonômico a todas essas pessoas, utilizei o seguinte critério para mantê-las ou não sob anonimato: os entrevistados e entrevistadas que exercem cargos eletivos ou de liderança partidária não tiveram seu nome deixado sob sigilo (i) porque não solicitaram nos TCLEs e (ii) porque a explicitação das concepções e narrativas de pessoas ligadas à função pública em cargos representativos a respeito do fenômeno da judicialização da política tem um valor democrático por si só, justamente pela função que exercem para o incremento e transparência das ideias na esfera pública.

Por outro lado, não expus o nome dos advogados e assessores parlamentares visando preservar a privacidade daqueles que pediram sigilo a partir de sua indiferenciação com os demais. Adotei, então, o sistema alfabético para identificá-los, sem que as letras utilizadas tenham qualquer relação com o nome dos entrevistados. O Quadro 1 visa auxiliar a leitura do próximo capítulo, servindo como guia das iniciais pela qual cada um desses entrevistados é designado.⁸²

Frente à compreensão do papel do método de entrevistas e sua aplicabilidade à pesquisa, além da descrição de como cada um de seus

⁸²Entre eles, há assessores jurídicos, advogados externos e os advogados membros da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, cuja distinção mostrou-se necessária para a compreensão do tipo de litígio da ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário), ação que foi pensada e desenhada por esta entidade.

atributos foi posto em prática, resta analisar um último elemento, que compõe o cerne da entrevista: o roteiro de perguntas.

2.4.2. Opções na confecção do roteiro de perguntas

Em oposição aos questionários fechados, os guias não inteiramente estruturados de entrevista buscam permitir maior autenticidade às respostas, diante de um grau menor de diretividade expresso pela possibilidade do entrevistado responder livremente, ao invés de optar por uma alternativa previamente formulada pelo entrevistador. Como dispõe Guy Michelat:

[...] parece existir uma relação entre o grau de liberdade deixado ao entrevistado e o nível de profundidade das informações que ele pode fornecer. A liberdade deixada ao entrevistado (sendo a não-diretividade todavia relativa) facilita a produção de informações sintomáticas que correriam o risco de serem censuradas num outro tipo de entrevista.⁸³

Em face disso, utilizou-se, especificamente, um roteiro **semi-dirigido** para as entrevistas, ou seja, parcialmente direcionado, com perguntas a serem necessariamente feitas, e parcialmente aberto, com a possibilidade de colocação de novas questões durante a entrevista, na medida em que surgisse interesse para tanto.

A razão desta escolha envolveu a importância de algum teor de rigidez, frente ao risco de induzir o entrevistado a respostas hipotetizadas, e, sobretudo, à possibilidade de aumentar a comparabilidade entre os dados, tornando-os mais estruturados. Ao mesmo tempo, envolveu, também, a necessidade de flexibilidade, a fim de conferir a dita liberdade ao entrevistado

⁸³MICHELAT, Guy. "Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: Thiollent, Michel. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. 2ª edição. São Paulo, Polis, 1981, p. 193.

com consequente aprofundamento das respostas, e, ao final, o confronto dessas com a teoria. Isso permitiria um reexame crítico dos dados obtidos na entrevista, tendo em vista que pesquisado e pesquisador partem de pré-noções distintas.⁸⁴

2.4.2.1. Processo de elaboração do roteiro

A partir dos pressupostos examinados no subtópico anterior, o roteiro de entrevistas foi desenhado de modo a contemplar três blocos com temáticas distintas, sempre em um processo de encadeamento sucessivo de questões a princípio mais amplas e em seguida mais específicas. O roteiro, assim, foi dividido em: (I) perguntas gerais sobre o papel do Judiciário, a motivação de partidos ao provocar o Supremo e fatores de influência, (II) perguntas específicas sobre o caso e (III) perguntas complementares que envolvem a valoração do entrevistado sobre dois pontos: uma ação correspondente, também do recorte, e a judicialização da política. Os dois primeiros blocos foram, predominantemente, baseados nas hipóteses discriminadas no tópico 2.2. (hipóteses), para posterior análise de correspondência.

A primeira pergunta do roteiro, seguindo a lógica aplicada de começar por questões mais amplas, diz respeito à visão da pessoa entrevistada sobre o

⁸⁴Tratando disso, Flick demonstra que, ao utilizar perguntas não-estruturadas (de caráter genérico e conteúdo abstrato) no início da entrevista, introduzindo uma maior estruturação apenas posteriormente, evita-se que o sistema de referência do entrevistador seja imposto aos pontos de vista do entrevistado. Em seguida, passa-se para *perguntas controladas pela teoria e direcionadas para as hipóteses*. Estas são embasadas na literatura científica sobre o tema, ou nas pressuposições teóricas do pesquisador. As relações que se formam nessas questões serviriam ao propósito de explicitar o conhecimento implícito do entrevistado. Os entrevistados podem, evidentemente, adotar ou recusar tais pressuposições, à medida que estas correspondam ou não a suas teorias subjetivas. Por fim, são feitas *questões confrontativas*, que correspondem às teorias e às relações trazidas pelo entrevistado até aquele ponto, com a finalidade de reexaminar de forma crítica essas noções à luz de alternativas concorrentes. O autor destaca que essas alternativas deveriam ser postas em "verdadeira oposição temática" aos enunciados do pesquisado com o objetivo de evitar a possibilidade de sua integração à teoria subjetiva do entrevistado. Esse percurso seria repetido para cada um dos tópicos abordados na entrevista. FLICK, Uwe. – Entrevistas semi-estruturadas. In: *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. p. 144; p. 149.

papel do Supremo e do Judiciário como um todo na sociedade.⁸⁵ Aqui, a expectativa era de que a prática em litígio no âmbito da jurisdição constitucional, no caso de muitos dos entrevistados, a experiência com questões políticas (fosse no âmbito do Congresso Nacional, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores), no caso de outros, ou ambas, influenciassem de algum modo tal visão, eventualmente já antecipando o debate sobre a judicialização da política ou destacando a importância do Supremo como arena decisória utilizada para os atores em questão.

A segunda questão, também bastante abrangente, é relativa à motivação dos partidos políticos ao buscarem o Supremo⁸⁶. Constitui uma das questões mais importantes do roteiro, tendo ligação direta com a pergunta de pesquisa.

Em terceiro lugar, propõe-se que os entrevistados e entrevistadas respondam se consideram ou não o STF um possível aliado⁸⁷, o que também demonstrou, a partir de como o tribunal é encarado por cada agente, ser um bom indicativo das diversas maneiras como se encaminha a judicialização no caso concreto, fundadas em características de estratégias mais amplas.

Considerando, conforme destrinchado no capítulo anterior, que as normas que regem o acesso a instituições para a contestação de políticas são importantes para entender os fatores que moldam a decisão de provocar o Supremo Tribunal Federal, as duas questões seguintes do roteiro tratam dessa matéria; a primeira, de modo genérico, se refere ao conjunto de normas referentes ao acesso dos partidos ao STF como um todo⁸⁸; a segunda mencionava, especificamente, o rol de legitimados ativos do controle concentrado de constitucionalidade, indagando se o entrevistado já atuou em

⁸⁵1. Do seu ponto de vista, qual é o papel do Poder Judiciário? E do Supremo Tribunal Federal?"

⁸⁶2. Por que partidos políticos buscam o Supremo Tribunal Federal, na sua visão?"

⁸⁷3. Você considera o Supremo um possível aliado dos partidos políticos? E especificamente do seu partido? Se sim, poderia falar um pouco sobre isso?"

⁸⁸4. Você considera que o conjunto de normas que rege o acesso dos partidos políticos ao STF influencia de alguma forma (facilitando ou dificultando, por exemplo) a proposição de ações pelos partidos?"

casos nos quais a legitimidade partia de outras entidades que não o próprio partido, que teriam ficado excluídas do rol por não serem reconhecidas como "de classe" ou "de âmbito nacional" pelo STF, como ONGs, por exemplo⁸⁹.

Em seguida, a sexta questão⁹⁰, que finda o primeiro bloco da entrevista, explora as potenciais vantagens e desvantagens para os partidos políticos ao ajuizar ações de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo, já sinalizando o caminho das questões seguintes, que tratam de diversos fatores e seu papel na decisão do partido de ingressar com a ação no caso concreto.

Já na parte específica do roteiro contesta-se, primeiramente, a motivação do partido ao propor a ADI/ADPF/ADO do recorte metodológico⁹¹, quais fatores influenciaram a tomada de decisão de provocar o STF nesse caso e de quem partiu a iniciativa de ingressar com a ação.⁹²

Após isso, perguntam-se alguns itens específicos que poderiam ter influenciado na decisão de propor a ação, como (i) apoio popular⁹³ (ambiente político que antecedeu e permeou a ação e sua influência); (ii) jurisprudência⁹⁴ (expectativa maior ou menor de abertura da Corte ao tema, contexto institucional anterior à provocação da jurisdição no caso concreto); (iii) receptividade do STF à pauta⁹⁵ (expectativa maior ou menor de abertura da Corte ao tema, contexto institucional posterior à provocação da jurisdição no

⁸⁹5. A lista de atores legitimados para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil é considerada relativamente abrangente, permitindo desde o questionamento por parte da Procuradoria Geral Da República, Governadores e Partidos Políticos até a participação de algumas entidades de classe específicas. Apesar disso, existem ainda alguns atores que acabaram ficando de fora dessa lista e que para participarem do processo de judicialização buscam alguns desses legitimados para encaminharem seus questionamentos.

Qual a sua opinião sobre essa questão? Já participou de casos em que isso ocorre?"

⁹⁰6. Quais podem ser as vantagens e desvantagens para os partidos políticos em levar uma ADC/ADPF/ADI/ADO ao STF?"

⁹¹7. O que motivou o partido X a propor a ADI/ADO/ADPF? Se puder falar um pouco sobre esse processo, quais fatores foram considerados nessa tomada de decisão, de quem partiu a iniciativa de ingressar com a ação, por exemplo."

⁹²A pergunta sobre quem, especificamente, teve a iniciativa de ingressar com a ação foi essencial à viabilização de grande parte da pesquisa, uma vez que foi bastante utilizada a técnica "bola de neve" de busca de entrevistados, conforme explicado.

⁹³8. O apoio popular possuiu algum papel na propositura da ADI/ADO/ADPF?"

⁹⁴9. A jurisprudência do STF influenciou de alguma forma a decisão de propor a ação?"

⁹⁵11. Como você avalia a receptividade do STF à pauta da ação?"

caso concreto, possível comparação com dificuldades na obtenção da decisão em outros espaços); (iv) interesse em obter a medida liminar⁹⁶ (possível intuito de atrasar a implementação da política contestada pela ação, característico da tática de oposição; possível urgência); (v) objetivos que se esperava alcançar com a ação⁹⁷ (intencionalidade do ator sob um viés mais prospectivo; outros fatores que pudessem ter ficado de fora); (vi) se haveria vantagens obtendo-se a decisão contrária ao esperado ou desvantagens com a decisão favorável⁹⁸ (aqui, o principal objetivo era testar o uso da judicialização como tática de oposição, que comporta vantagens independentemente de haver decisão judicial); (vii) importância de dar visibilidade à pauta ou marcar oposição por meio da ação⁹⁹; (viii) efeitos (vantagens e desvantagens) da decisão do caso nos eleitores, no próprio partido e na sociedade como um todo¹⁰⁰ (prognóstico/diagnóstico de custos e benefícios da decisão entre atores, podendo indicar o tipo de uso político da Corte e a correlação lógica entre a expectativa do ator no momento da propositura e as consequências do julgamento nas ações já julgadas); (ix) tentativa de obter a decisão no Congresso¹⁰¹ (a frustração dessa tentativa poderia ter consequência direta na decisão de buscar a tutela jurisdicional).

A entrevista é, então, concluída com um bloco de questões complementares, uma espécie de prólogo. A primeira questão desta seção indaga a visão do entrevistado sobre a judicialização da política, tanto em

⁹⁶12. Existia interesse em obter a decisão liminar? Se sim, quanto? Se puder falar um pouco sobre isso."

⁹⁷10. Que objetivos se esperava alcançar com a ADI/ADO/ADPF? Além do objetivo do sucesso da ação, existiam outros?"

⁹⁸15. Haveria vantagens mesmo obtendo-se uma decisão definitiva contrária ao esperado? E desvantagens com uma decisão favorável?"

⁹⁹16. Entende ser importante para o partido dar visibilidade a essa pauta em específico ou marcar oposição com a ação? Se sim, considera que o STF ajudou nisso?" Essa questão foi adicionada após as três primeiras entrevistas a fim de facilitar a interlocução, pois os entrevistados não estavam compreendendo a questão anterior e pediam exemplos de vantagens com a decisão contrária ao pleito; dentre as mais importantes vantagens, estariam estas duas: visibilidade e oposição.

¹⁰⁰13. Como você avalia os (possíveis) efeitos da decisão de mérito, pensando no partido, eleitores e na sociedade como um todo? Que atores mais se beneficiar(i)am com a decisão (ex: partidos, sociedade, eleitorado, etc.)?"

¹⁰¹14. Como você avalia a tentativa de obter essa decisão no Congresso em relação a no STF?"

geral quanto em sua atuação específica¹⁰²; o intuito de tal interrogação é arrematar o todo da entrevista, procurando que lhe seja conferida maior coesão, já que a judicialização permeia, de certa forma, todas as questões.

Enfim, a segunda pergunta do bloco e última da entrevista questiona se o pesquisado conhece a ADPF/ADO/ADI correspondente à outra ação de seu par selecionado¹⁰³ e se, mesmo não conhecendo, saberia dizer o porquê de tal discussão ter sido levada ao Supremo por tal partido.¹⁰⁴ Essa pergunta tem como objetivo investigar se há alguma relação na forma de litígio das ações de cada par, sejam semelhanças, conforme a proximidade temática e de tipo de uso político da judicialização, ou diferenças, possivelmente representadas pela dualidade direita/esquerda, que apesar de ter sido motivada, originalmente, apenas pela redução de um eventual viés, acabou por render uma categoria de análise própria.

Aclarado o método de entrevista e revelada a estrutura do roteiro de perguntas, o próximo tópico refere-se ao universo de pesquisa e desenvolvimento do recorte metodológico.

2.5. Controle concentrado de constitucionalidade : *locus* privilegiado de observação da judicialização da política

¹⁰²17. Como você enxerga o debate sobre judicialização da política, tanto de forma geral quanto atuando em ações de partidos como essa?"

¹⁰³Vide tópico 2.6.

¹⁰⁴18. Não sei se você acompanhou na época, mas em tal ano foi julgada uma ADI/ADO/ADPF proposta pelo(s) partido(s) X, sobre A, B e C [ação correspondente do mesmo par – contraste de narrativas]. Eu queria saber se você conhece essa ação, e mesmo que não conheça, se saberia dizer o porquê dessa discussão ter sido levada ao STF por esse(s) partido(s)."

Exemplo: em uma entrevista sobre a ADPF 378 (rito do *impeachment*, proposta pelo PCdoB), se faria a seguinte pergunta: "18. Não sei se você está a par, mas houve uma outra ADPF sobre o processo de *impeachment*, de número 407, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), que pedia que o Supremo garantisse o prosseguimento do processo de *impeachment* diante do ato do então presidente da Câmara, Waldir Maranhão, que havia anulado as sessões em que se deliberou sobre a denúncia, e inclusive pleiteava que se afastasse cautelarmente o vice-presidente. O senhor conhece essa ação? Mesmo que não conheça, conseguiria dizer o porquê desta discussão ter sido levada ao STF por esse partido?"

A fim de esclarecer a escolha pela via do controle concentrado de constitucionalidade como universo de pesquisa, cabe, brevemente, explicar do que se trata o controle de constitucionalidade como um todo e diferenciar esta via daquela de controle difuso.

Primeiramente, o controle de constitucionalidade se divide em dois tipos: prévio (ou preventivo) e posterior (ou repressivo). No Brasil, o controle prévio é feito pelo Congresso Nacional no decorrer do processo legislativo. O que nos interessa, aqui, é o posterior, realizado pelo Poder Judiciário. Este, por sua vez, pode ocorrer *por via de exceção* ou *por via de ação*.¹⁰⁵

O controle jurisdicional de constitucionalidade por via de exceção, também chamado de concreto ou difuso, somente ocorre quando, no curso de um processo judicial, uma das partes argumenta, em defesa de sua causa, a inconstitucionalidade da lei que se pretenda aplicar. O juízo, assim, tem a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade legislativa; tal decisão, contudo, só vale para o caso concreto, ou seja, seus efeitos se limitam, em regra, às partes interessadas. Logo, não leva à anulação da lei, mas apenas à sua não-aplicação ao caso particular, objeto da demanda. Trata-se de um controle por via *incidental*.¹⁰⁶

Já o sistema de controle por via de ação, conhecido como controle abstrato ou concentrado, permite o controle da norma *in abstracto* por meio de uma ação de inconstitucionalidade formalmente prevista no texto constitucional. Ao contrário da via de exceção, trata-se, aqui, de um controle **direto**. Nesse caso, impugna-se, perante determinado tribunal, uma lei, que poderá perder sua validade constitucional e, conseqüentemente, ser anulada *erga omnes* (com relação a todos). Paulo Bonavides¹⁰⁷ observa:

¹⁰⁵BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2004. p. 301-302.

¹⁰⁶Vide nota anterior.

¹⁰⁷Op. Cit. p.307.

Caracteriza-se esse processo por seu teor sumamente enérgico, pela sua agressividade, radicalismo, pela natureza fulminante da ação direta. Consente aos governados e com mais freqüência a certas autoridades públicas a iniciativa de promover o ataque imediato e ofensivo ao texto eivado de inconstitucionalidade. Uma vez declarada inconstitucional, a lei é removida da ordem jurídica com a qual se apresenta incompatível.

Assim, a opção desse universo para a seleção dos casos estudados se deu, principalmente, em decorrência da riqueza inerente a ações oriundas de tal via, que, ao potencializarem decisões de natureza *erga omnes* e vinculante e serem caracterizadas, nas palavras de Bonavides, por um teor enérgico e fulminante, por vezes interessam a grande parte da coletividade, provocando grande impacto social e contando com a participação de numerosos atores. Nesse sentido, as decisões das ações de controle concentrado possuem um grau mais elevado de saliência política, expressa, por exemplo, por repercussão nos meios de comunicação e mobilização da sociedade civil e de suas organizações, ou na própria possibilidade dos julgadores encararem os julgamentos sob um viés político especificamente pelo fato da análise ser feita em abstrato.

Nessa perspectiva, Sundfeld assevera:

[...] parece razoável assumir que problemas de ordem constitucional (ainda que não em todos os casos) possam, em geral, ser caracterizados como questões de natureza política. [...] Em outras palavras, **parte-se da premissa de que o controle de constitucionalidade seria um âmbito privilegiado para observação da interação entre Poderes e também do suposto fenômeno da judicialização da política** (grifos meus).¹⁰⁸

¹⁰⁸SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização* : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010. p. 14.

Taylor, em seu turno, entende que a revisão constitucional (especificamente tratando da ADIn) do STF é o melhor e mais eficiente ponto de veto para se obter uma decisão de repercussão geral, efeito vinculante, *erga omnes* e definitiva, ao autorizar que os demandantes "pulem" os tribunais mais baixos e acionem diretamente o Supremo Tribunal Federal.¹⁰⁹

Efetivamente, a premissa de que o controle de constitucionalidade se configura em um universo privilegiado de observação do fenômeno da judicialização da política e a relevância das ações de controle concentrado enquanto pontos de veto a serem utilizados por atores políticos regem a pesquisa. Posto isso, é possível proceder à exibição dos casos estudados e sua seleção.

2.6. Seleção dos casos

Ao invés de um ou dois estudos de caso, optei por uma gama um pouco mais ampla de ações de naturezas distintas, que poderiam servir como foco de observação de usos da judicialização da política compreendidos em uma diversidade maior de estratégias, objetivos e experiências.

Assim sendo, é importante salientar que o papel dos casos na pesquisa não deixa de ser meramente instrumental à colheita de relatos atinentes à judicialização em suas distintas possibilidades e manifestações, *exemplificativos* deste fenômeno como um todo e de suas variáveis, particularmente. Logo, uma seleção mais restrita de ações, ainda que, evidentemente, pudesse render ótimos estudos de caso, não contemplaria um espectro maior de formas do uso político do STF buscado nesta pesquisa.

O recorte metodológico foi, então, delimitado em **seis ações**, divididas em **três pares**. Em cada par, uma das ações é proveniente de um partido de

¹⁰⁹TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 154.

esquerda/centro e outra de um de direita/centro, critério que foi estabelecido com o propósito de evitar determinado viés político-ideológico.

As ações selecionadas deveriam, necessariamente, ter sido ajuizadas no STF por um ou mais partidos políticos, questionando **políticas públicas** (primeiro par) e **regras do jogo político** (segundo e terceiro par). As ações de cada par foram identificadas entre si e diferenciadas dos outros pares, em primeira análise, de acordo com a classificação de Taylor e Da Ros¹¹⁰ que distingue usos da judicialização como *tática de oposição*, como *arbitragem de interesses em conflito* e como *instrumento de governo*.

Cumprе destacar, também, que o recorte é de natureza temática. Deste modo, o principal critério de seleção dos casos foi a **saliência da política questionada**¹¹¹, que pode se manifestar na relevância da matéria no cenário político e social, exemplificada, entre outras possibilidades, pela (i) cobertura dos meios de comunicação, (ii) mobilização da sociedade civil e de suas organizações, (iii) amplo interesse coletivo e repercussão; (iv) opinião pública dividida; (v) forte polarização política; (vi) expectativa grande em torno do julgamento da ação.

Sob outro aspecto, pode-se explorar a saliência de uma política pública ou regra do jogo do ponto de vista do impacto que produz sobre os próprios atores que a contestam. De uma forma ou de outra, tendo em vista que os autores das ações provocaram o Judiciário impugnando as políticas objeto de cada uma delas, considere, também, a saliência que estas possuiriam para cada demandante, particularmente.

Para viabilizar a compreensão do critério de saliência política aplicado ao recorte metodológico mostra-se necessário apresentar um breve resumo de cada um deles, contextualizando, assim, a discussão. Por essa razão, os

¹¹⁰Op. Cit.

¹¹¹Não se pode deixar de mencionar que o sentido da expressão "saliência política" é objeto de polêmica entre os estudiosos do tema, já que não há consenso sobre seus critérios de aferimento que são dos mais variados, podendo, para alguns, abarcar certa dose de subjetividade. Ainda assim, a aplicação do conceito é pertinente à pesquisa, mesmo que com suas limitações devidamente reconhecidas.

próximos itens elencam os principais pedidos, decisões (caso haja) e demais elementos intrínsecos ou extrínsecos aos processos cuja familiarização possa, por sua vez, adquirir relevância em razão das categorias de análise utilizadas ou das falas dos entrevistados.

2.6.1. ADPF 347 (sistema carcerário) e ADO 41 (venda de armas)

O primeiro par de ações consiste na ADO nº 41, sobre comercialização e porte de armas de fogo, proposta pelo Partido da República (PR) e na ADPF nº 347, sobre o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Esse conjunto foi pré-classificado¹¹² como detentor de indícios de uso da judicialização como tática de oposição.

Cabe notar que ambos os casos estudados tratam de políticas de segurança pública, ou melhor, contestam com veemência políticas de segurança pública consideradas inadequadas pelos propositores das respectivas ações, que partem de agendas partidárias com projetos de país distintos, diametralmente opostos no âmbito de tais políticas.

Com efeito, ambas têm como objeto de disputa políticas públicas bastante sensíveis e controversas, o que é demonstrado pela grande repercussão midiática dos temas das ações, os quais dividem a opinião pública, indicando forte polarização política. A tática de oposição comumente envolve políticas com essas características.¹¹³

¹¹²Fala-se em “pré-classificação” pois na verdade, tratam-se de hipóteses posteriormente testadas em entrevista. As ações só foram de fato categorizadas a partir dos relatos dos entrevistados.

¹¹³Da Ros e Taylor consideram, inclusive, o mapeamento da intensidade do acionamento do STF pelos partidos de oposição (mapeamento que fazem no mesmo artigo) como um possível *indicador de polarização política*. TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

2.6.1.1. Estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário

A ADPF 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em parceria com a Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, foi selecionada por constituir, dentre as ações que tratam de política carcerária (um tema bastante controverso), um caso paradigmático. Em seu julgamento cautelar, o STF declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, categoria que vinha sendo utilizada pela Corte Constitucional da Colômbia ao reconhecer “a presença de uma violação maciça de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, cujo equacionamento dependa de um conjunto complexo e coordenado de medidas a serem adotados por diversas entidades.”¹¹⁴

Resumidamente, a ação requer o reconhecimento de violações a direitos fundamentais da população carcerária e, frente a isso, a adoção de uma série de providências a fim de sanar lesões a preceitos fundamentais constitucionalmente previstos, advindos de ações e omissões dos poderes públicos quanto à questão das prisões,¹¹⁵ tanto da União quanto dos estados e do Distrito Federal.

Segundo os autores da ADPF, não faltariam normas jurídicas – inclusive do mais alto escalão hierárquico – garantindo o respeito aos direitos humanos dos presidiários, e sim vontade política para respeitá-los. Assim, não haveria cenário menos compatível com a Constituição Federal que o sistema penitenciário.¹¹⁶

Na petição inicial, afirmam que o equacionamento do que chama de “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário envolveria

¹¹⁴P. 7 da petição inicial da ADPF 347. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. acesso em 15.10.2018.

¹¹⁵ Op. Cit. p. 18.

¹¹⁶P. 6 da petição inicial da ADPF 347. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. acesso em 15.10.2018.

obrigatoriamente despesas direcionadas à criação de novas vagas em presídios, à melhoria das condições dos estabelecimentos que já existem e dos serviços prestados aos presos. Alguns dos principais problemas do sistema carcerário listados pelos demandantes a fim de exemplificar a distância enorme entre norma e realidade são superlotação (considerada a mais grave), dificuldade de acesso à justiça, falta de assistência, educação, trabalho e também sanções ilegítimas, uso da força e tortura.¹¹⁷

O altíssimo número de presos provisórios no Brasil também é apontado como um dos mais graves problemas do sistema carcerário. Dentre as medidas que o STF deveria determinar aos poderes públicos, de acordo com os petiçãoários, destacam-se a elaboração e implementação de planos pela União e Estados, sob fiscalização judicial, a realização de audiências de custódia e a consideração do estado de coisas inconstitucional na aplicação e execução da pena.¹¹⁸

Pedia-se¹¹⁹, assim, a concessão de medida cautelar para que todos os juízes e tribunais fundamentassem devidamente as razões que impedem a aplicação das medidas cautelares alternativas à prisão e passassem a considerar em seus motivos a dramática situação de fato do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.

No mérito, os demandantes requerem que o Supremo Tribunal Federal julgue a ADPF procedente e determine ao governo federal que elabore e encaminhe ao tribunal, no prazo de três meses, um plano nacional com o objetivo de superar, ao longo de três anos, o atual estado inconstitucional de coisas.¹²⁰

¹¹⁷Op. Cit. p. 45-47.

¹¹⁸Op. Cit. p. 53; p. 55; p. 62.

¹¹⁹A medida cautelar já foi julgada; o mérito da ação segue pendente de julgamento até a presente data.

¹²⁰Vide nota nº 119.

A ação foi protocolada em maio de 2015. Em setembro do mesmo ano foi proferido acórdão de julgamento da medida cautelar, deferida parcialmente nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), determinando aos juízes e tribunais a realização de audiências de custódia, à União, a liberação e proibição de novos contingenciamentos do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para que fosse destinado a sua finalidade e à União e aos Estados (especificamente ao Estado de São Paulo), que fossem encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional.¹²¹ O processo, atualmente, aguarda o julgamento de mérito.

2.6.1.2. Comercialização e registro de armas de fogo

A ADO 41, proposta pelo Partido da República (PR), pleiteia que o STF determine que o Senado Federal e a Presidência da República editem normas para regulamentar a comercialização de armas de fogo no Brasil. O partido propositor da ação entende que, passados 12 anos da decisão popular (referendo de 2005), as autoridades responsáveis pela edição de leis se manteriam omissas quanto a disciplinar a venda de armas e munições no Brasil.¹²²

Logo, a legenda sustenta que é necessária a criação de normas regulamentadoras que permitam o comércio, a aquisição, a transferência de propriedade, o registro, o trânsito e o porte de arma de fogo e munições no país, já que a omissão legislativa, na prática, desrespeitaria o resultado do supracitado referendo ao dificultar o acesso à aquisição de armas, submetendo-o à suposta arbitrariedade de servidores públicos, que negariam os pedidos. Para o PR, a omissão impediria o exercício de direitos

¹²¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 347. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015. p. 207-210.

¹²²P. 32 da petição inicial da ADO nº 41. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5219584>. acesso em 03.10.2018.

fundamentais, como a liberdade, a legítima defesa, a defesa da propriedade e da vida.¹²³

O autor requer a concessão de medida cautelar para que as Presidências da Câmara, do Senado e da República adotem providências para a deflagração do processo de edição de leis e normas, assegurando, assim, o comércio de armas e munições no Brasil, em, no máximo, 120 dias. Não sendo a cautelar deferida, requer que o STF determine, em 180 dias da data de julgamento ação, que o Congresso Nacional elabore nova lei e a Presidência da República edite normas regulamentares que permitam o comércio de armas.¹²⁴

Até o dia de hoje, a ADO 41, que foi proposta em junho de 2017, aguarda julgamento. A ação preenche o requisito da saliência política em um contexto geral por representar uma matéria a respeito da qual a sociedade se divide. Isso pode ser verificado no referendo de 2005 que fundamenta a causa de pedir da ADO, em que se perguntou à população se "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?" e o resultado final foi de 59.109.265 votos pelo "não" (63,94%), e 33.333.045 votos acolhendo a proposta (36,06%).¹²⁵

Tal ação foi selecionada considerando a ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário) como sua correspondente; buscava-se, então, uma ação de controle concentrado que atendesse ao requisito de ter sido proposta por um partido de direita e cujo objeto fosse relacionado a alguma política de segurança pública.

Tendo em vista que a possibilidade de comercializar e portar armas de fogo é uma política que se insere nessa categoria e, ao mesmo tempo, é tradicionalmente associada a partidos de direita – além de ser, como observado, um tema controverso e bastante candente atualmente – inseri os

¹²³Op. Cit. p. 9-10.

¹²⁴P. 32-34 da petição inicial da ADO nº 41. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5219584>. acesso em 03.10.2018.

¹²⁵Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/quadro-geral-referendo-2005>. acesso em 17.09.2018.

termos "porte de armas" E "partido político" no mecanismo avançado de busca do portal de notícias no sítio do Supremo Tribunal Federal.

A escolha de realizar essa pesquisa no portal de notícias do STF (e não no mecanismo comum de busca de jurisprudência) se deve ao critério de saliência política; tendo como ponto de partida as notícias, já se está olhando para ações que a própria instituição reputou relevante, conferindo destaque. Encontrei, assim, uma notícia¹²⁶ sobre a ADO 41, que apareceu em primeiro lugar na lista de resultados da pesquisa.

2.6.2. ADPF 378 (rito do processo de *impeachment*) e ADPF 407 (anulação da votação do *impeachment*)

A princípio, enquadrar este par em apenas uma espécie de uso político da Corte mostrou-se muito difícil. Trata-se da ADPF 378, sobre o rito do processo de *impeachment* da então Presidente da República Dilma Rousseff, proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e da ADPF 407, sobre a anulação de atos lesivos a esse mesmo processo de *impeachment* provocados pelo então Presidente da Câmara dos Deputados Waldir Maranhão, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Contudo, isso não foi entendido como um problema¹²⁷, pois tais ações são visivelmente unidas pelo fato de abordarem diretamente questões da política de alto escalão, contestando o que se chamou de "as *mais sensíveis* regras do jogo", que determinariam a permanência ou afastamento do Presidente da República e do então Presidente da Câmara dos Deputados de suas atribuições.

¹²⁶PARTIDO aponta falta de regulamentação sobre comércio de armas de fogo no Brasil, *Supremo Tribunal Federal*, 6 jul. 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=348891&caixaBusca=N> acesso em 20.10.18.

¹²⁷Não foi considerado um problema já que, novamente, só foram classificadas em definitivo por meio de elementos provenientes das entrevistas.

Reitera-se que o ambiente de conflitos e instabilidade do cenário político e social que envolveu esses casos, seu caráter eminentemente político e suas consequências para o futuro do país sugerem fortemente possibilidades de uso político da Corte, além, é claro, do papel decisivo dos agentes políticos no curso de um processo de *impeachment*.

2.6.2.1 Regras sobre o rito do *impeachment* presidencial

A ADPF nº 378, proposta pelo PCdoB, tem como objeto a análise da compatibilidade do rito do *impeachment* previsto na Lei nº 1079/1950 com a Constituição de 1988. Inicialmente, o partido proponente da ADPF defendia: (i) a necessidade de que haja defesa prévia em todas as fases do processo; (ii) o afastamento da aplicação do regimento interno no rito delimitado pela lei; (iii) o reconhecimento de que a defesa deveria participar de todas as fases instrutórias; (iv) a incompatibilidade com a Constituição atual de que a Câmara se comporte como tribunal de acusação; (v) o reconhecimento de que o afastamento do presidente só ocorre após a instauração do processo pelo Senado; (vi) que os Senadores não podem exercer concomitantemente as funções de acusador e julgador.¹²⁸

Em caráter antecedente, o PCdoB afirmou ser necessária a fixação de três premissas prévias para examinar o tema: a distinção entre o processo de *impeachment* nos regimes presidencialistas e a moção de desconfiança no sistema parlamentarista; a imperatividade de se realizar a adequação constitucional da Lei nº 1079/1950; a necessidade de adequar o processo de *impeachment* à jurisprudência da CIDH, que afirma a imprescindibilidade de

¹²⁸Petição inicial da ADPF 378. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4899156>. acesso em 21.10.2018.

aplicarem-se ao processo de *impeachment* as garantias típicas do processo administrativo sancionador e do processo penal.¹²⁹

A decisão é extensa e trata de matérias variadas, das quais destacam-se: (i) deferimento do pedido da não recepção constitucional dos arts. 23, §§1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte; e 81, da Lei 1079/1950, porque determinariam os papéis da Câmara e do Senado de maneira incompatível com o texto da Constituição (arts. 51, I; e 86, §1º, II,); (ii) o indeferimento do pedido de afirmar que os senadores precisam se apartar da função acusatória; (iii) a impossibilidade de aplicação subsidiária das regras de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao presidente da Câmara dos deputados, pois a Lei 1079/1950 já trataria das hipóteses de impedimento e suspeição em seu art. 36 e (iv) o indeferimento do pedido de defesa prévia à decisão da Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade da denúncia, uma vez que defesa prévia não seria, no entendimento do Supremo, requisito da ampla defesa.¹³⁰

A ADPF 378 foi protocolada em 3 de dezembro de 2015. No dia 8 de dezembro de 2015, o Ministro Relator Edson Fachin proferiu decisão concedendo a medida cautelar da suspensão da formação e não instalação da Comissão Especial e já determinou a data de julgamento pelo Tribunal Pleno para o dia 16 de dezembro de 2015. O julgamento ocorreu na data prevista (ação julgada parcialmente procedente, conforme dito), mas o Presidente da Câmara de então, Eduardo Cunha, opôs Embargos de Declaração à decisão no dia 1º de fevereiro de 2016, e, com isso, o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff continuou suspenso por mais um mês e meio, até o julgamento dos embargos, que foram rejeitados.¹³¹

¹²⁹Petição inicial da ADPF 378. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4899156>. acesso em 21.10.2018.

¹³⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 378. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015.

¹³¹Acompanhamento Processual da ADPF 378, *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=489915>. acesso em 02.11.18.

A escolha da ADPF resultou de sugestão dada por Guilherme Antonio Gonçalves, cuja monografia *Impeachment de Dilma no STF: topografia de um processo* evidenciou a importância dessa ação, a qual, de fato, definiu os rumos do processo no que se refere a seu rito, além de ter dado causa a sua suspensão temporária.

2.6.2.2. Anulação de atos lesivos ao processo de *impeachment* e afastamento cautelar do Presidente da Câmara dos Deputados

O caso em comento consiste na ADPF nº 407, ajuizada pelo PHS, cujo pleito era a invalidação do ato de anulação da votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados cometido pelo Deputado Federal Waldir Maranhão, assim como seu afastamento cautelar imediato da Presidência da Câmara.

Na visão da agremiação partidária, nos mesmos termos do fundamento do afastamento de Eduardo Cunha dessa função, Maranhão encontrava-se em situação incompatível com a ordem constitucional, especialmente porque indiciado em inquérito policial. O partido atentaria, nesse sentido, ao risco do STF admitir a denúncia já formulada ou que viesse a ser formulada contra Waldir Maranhão, sem que fosse garantido o seu imediato afastamento da função ocupada.¹³² Pedia, também, a anulação do ato normativo "lesivo a preceitos constitucionais" proferido pelo Deputado, e que fosse garantida a prevalência da organização do Poder Legislativo, e, com isso, a autonomia do Senado, no exercício de suas funções privativas. Sustentava o PHS, por fim, que o ato impugnado seria nulo de pleno direito, na medida em que encerraria interpretação equivocada da Constituição Federal, desconsiderando o modelo

¹³²p. 8. Petição inicial da ADPF 407. Peça O. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4979222>. acesso em 02.11.18.

de repartição de atribuições das Casas Legislativas e o devido processo legal.¹³³

A ação, proposta em maio de 2016, acabou por ser extinta sem julgamento de mérito¹³⁴, pois o Vice-Presidente da Câmara Federal revogou o ato ora atacado e praticado por ele próprio. Assim, o ato impugnado teria deixado de existir no mundo jurídico.¹³⁵

2.6.3. ADI migração partidária e ADI reforma eleitoral 2015 : regras sobre distribuição de tempo de propaganda política

O último par, que abarca a ADI 5487, sobre propaganda eleitoral e participação em debates, proposta pelo PV e pelo PSOL e a ADI 4795, sobre propaganda eleitoral e migração partidária, ajuizada pelo DEM, PSDB, PMDB, PPS, PP e PTB, foi pré-classificado como judicialização de arbitragem de interesses em conflito. Isso porque haveria um interesse partidário puro e simples, isto é, que não se refere às pautas do partido junto a seus eleitores de modo direto e sim à participação no jogo político e disputa pelo poder. Ademais, tratam de redistribuição de interesses de modo a agravar demasiadamente uns e favorecer outros. Ambos os casos representam julgamentos bastante importantes na matéria de regras eleitorais: o primeiro, no contexto prévio às eleições de 2016; o segundo, antecedendo a corrida

¹³³P. 2. Petição inicial da ADPF 407. Peça 0. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4979222>. acesso em 02.11.18.

¹³⁴Havia uma ordem de preferência em estudar, a princípio, a ADPF 402, proposta pela Rede Sustentabilidade, cujo julgamento contribuiu com a sedimentação da hipótese de que pessoas que respondam ou venham a responder a ações penais instauradas pelo STF não possam assumir cargos cujas atribuições envolvam a substituição do Presidente da República. Contudo, questões de ordem prática que fogem ao meu alcance enquanto pesquisadora não permitiram a realização de entrevistas sobre esta ação. Diante disso, a ADPF 407 foi considerada uma substituta à altura, uma vez que se insere no mesmo contexto político e jurídico. O fato de ter sido julgada sem resolução de mérito também não representou empecilho, tendo em vista que a pesquisa se volta exclusivamente para a motivação de atores ao provocar a Corte, e não para o conteúdo das decisões.

¹³⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 407, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 10.05.2016.

eleitoral de 2012. Houve, aqui, interesse em estudar momentos temporais distintos.

Em ambos os julgamentos, os objetos das respectivas ações foram amplamente discutidos pelo Supremo. Estes casos foram selecionados dentre outros que existem sobre a mesma temática por (i) encerrarem teses amplas que abarcam as de outras ações (ii) possuírem mais de um partido no polo ativo, o que poderia ensejar maior representatividade das legendas tendo em vista a atuação conjunta, bem como a obtenção da perspectiva de mais de um partido sobre o mesmo caso, o que foi considerado metodologicamente interessante.

Os temas dessas ações não possuem saliência política do ponto de vista geral, porém sua seleção não pretendeu que tivessem; a escolha de casos que versam sobre regras eleitorais (especificamente, divisão de tempo de propaganda eleitoral) se deu, justamente, por tal grupo de ações ser citado por Taylor e Da Ros como exemplo de arbitragem de interesses de partidos em conflito. Conforme elucidado por esses autores:

Esse é claramente o caso da contestação judicial de regras que redistribuam poderes e atribuições entre diferentes entidades e instituições, como partidos políticos, entes federativos e diferentes instâncias do Poder Judiciário. Nessa perspectiva, insere-se, por exemplo, praticamente toda a contestação de regras eleitorais, das leis nº 9.096, 9.100, **9.504** e 11.300, além da Resolução nº 21.702, do TSE. **Na maior parte dos casos, trata-se de estatutos legais que redistribuem o tempo de duração do horário eleitoral gratuito em rádio e televisão, instituem regras para o exercício da propaganda partidária,** fixam prazos e limites para o registro de candidaturas e estabelecem o próprio número de cargos em disputa. Por concretamente privilegiarem determinados partidos em prejuízo de outros, não se trata de puro uso da arena judicial como extensão da política de oposição ao governo, mas da busca por uma arena em

que se possa evitar que certas regras prejudiquem de forma direta alguns partidos. (grifos meus)¹³⁶

Ambas as ADIns se inserem no âmbito dos questionamentos à Lei 9.504/97 (que sofreu várias alterações desde 2008, ano em que o artigo citado acima foi escrito), adequando-se com precisão ao exemplo que lhes fundamenta.

Interesses partidários em jogo não são, necessariamente, polêmicos ou relevantes para a sociedade, mas, quiçá de modo inversamente proporcional, costumam ser de agudíssima relevância para os seus atores, cujas existências enquanto agremiação política dependem da solução deste conflito em que, a princípio, se encontram prejudicadas.

O primeiro caso do par, ADIn 5487, foi escolhido por estar relacionado a interesses de partidos pequenos, que buscavam no STF a possibilidade de reverter as alterações normativas trazidas pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que instituiu a cláusula de barreira (art. 46 e 47 da Lei nº 9.504/97). Os dispositivos alterados proibiam a participação nos debates eleitorais de partidos com representação inferior a nove deputados, além de dividir 90% do tempo de TV e rádio dos programas eleitorais dos candidatos de forma proporcional à representação na Câmara dos Deputados e os 10% restantes igualmente.

O pedido foi julgado parcialmente procedente, tendo sido conferida interpretação conforme ao § 5º do art. 46 da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, para se determinar que os candidatos aptos não pudessem deliberar pela exclusão dos debates de candidatos cuja participação seja facultativa, quando a emissora tivesse optado por convidá-los.¹³⁷

¹³⁶TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 840.

¹³⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 5487, Rel. Min. Rosa Weber, j. 25.08.2016, p. 207.

Já o segundo caso foi selecionado por consistir, precisamente, no oposto: trata-se de ação proposta por coligação de partidos que objetivava manter sua parcela do tempo de rádio e televisão impedindo que parlamentares que migraram para determinada legenda após sua eleição pudessem ser contabilizados na quantidade de representação no Congresso Nacional desses partidos. Isso se deu em virtude do esvaziamento que tais agremiações sofreram como resultado da criação do Partido Social Democrático (PSD); diversos parlamentares migraram para este último partido, em sua maioria, vindos do Democratas, e isso gerou grave polêmica acerca de com qual agremiação partidária ficaria o tempo de propaganda eleitoral decorrente das eleições dos parlamentares que se desvincularam dos partidos autores da ação durante seus mandatos, uma vez que as referidas eleições haviam sido disputadas e vencidas por meio da legenda do DEM ou dos demais partidos políticos que propuseram essa ADIn.

Assim, na ADIn 4795, requeria-se que fosse dado ao inciso II do § 2º do art. 47 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) interpretação conforme à Constituição de 1988, de modo a afastar qualquer interpretação que viesse a estender a agremiações político-partidárias que não tivessem eleito representantes para a Câmara dos Deputados o direito de participar da divisão dos dois terços do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV, distribuído proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

O julgamento, ocorrido no dia 29 de junho de 2012, deu interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do artigo 47 da Lei nº 9.504/97 para garantir aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos Deputados Federais que migrassem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda na sua

criação.¹³⁸ O resultado foi, portanto, contrário ao pleito dos autores da ADI 4795.

Apesar de não existir consenso acerca do quanto, de fato, a propaganda política influencia no resultado efetivo de eleições¹³⁹, parece evidente a importância de tempo de propaganda eleitoral para a arbitragem dos interesses conflitantes de partidos políticos (o que nos interessa aqui) enquanto organismos que têm como um de seus principais objetivos, de modo sintético, eleger candidatos a fim de concretizar seus projetos.

2.6.4. Custos e benefícios como forma dos atores determinarem saliência da política

O critério de aferição da saliência da política aqui utilizado fundamenta-se no modelo proposto por Matthew Taylor¹⁴⁰, que por sua vez tem como base a tipologia construída por James Q. Wilson¹⁴¹ na classificação de políticas segundo a incidência dos custos e benefícios (ou vantagens e desvantagens, pela nomenclatura adotada no roteiro de entrevista) levando em conta sua concentração ou desconcentração na esfera do autor da ação. A tipologia

¹³⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI 4795, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29.06.2012, p. 220.

¹³⁹Há, na literatura internacional, uma enorme controvérsia sobre o efeito da propaganda política e eleitoral na produção dos resultados eleitorais. Recentemente, Thomas M. Holbrook se perguntou: *Do Campaigns Matter?* Esta pergunta pode ser desdobrada nas seguintes: se, quando, como e por que a propaganda política e eleitoral altera a vontade eleitoral, predeterminada por contextos e processos históricos mais profundos do que os ditados pelos debates eleitorais entre partidos e candidatos?" ALDÉ, A. FIGUEIREDO, M. "Intenção de Voto e Propaganda Política: Efeitos e gramáticas da propaganda eleitoral." In: *Opinião Pública e Audiências*. Actas do III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO – Volume IV, abr. 2004. p. 503. Além disso, importante destacar também que os casos foram selecionados antes do início das eleições de 2018, em que tempo de propaganda eleitoral em televisão e rádio, ao menos na campanha presidencial, se mostrou bem pouco significativo do ponto de vista do impacto no resultado; de todo modo, as ações se referem a eleições passadas, em que a propaganda televisada e radiodifundida tiveram uma proeminência maior.

¹⁴⁰TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 50.

¹⁴¹WILSON, James Q. *Political Organizations*. Princeton Studies in American politics. New Jersey, Princeton University Press, 1995.

denomina políticas com custos e benefícios concentrados de *tipo I*, políticas com custos distribuídos e benefícios concentrados de *tipo II*, políticas com custos concentrados e benefícios distribuídos de *tipo III* e políticas com custos e benefícios distribuídos de *tipo IV*.

Aplicando esses tipos às ações do recorte metodológico, tem-se:

Quadro 2 - DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS NAS POLÍTICAS CONTESTADAS	
CUSTOS E BENEFÍCIOS CONCENTRADOS	<p><u>Tipo I</u></p> <p>ADI nº 4795 (regras de distribuição de tempo de propaganda eleitoral em rádio e TV)</p>
	<p><u>Tipo I</u></p> <p>ADI nº 5487 (regras de distribuição de tempo de propaganda eleitoral em rádio e TV)</p>
	<p><u>Tipo I</u></p> <p>ADPF nº 347 (declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro)</p>
CUSTOS E BENEFÍCIOS DISTRIBUÍDOS	<p><u>Tipo IV</u></p> <p>ADO nº 41 (comercialização e porte de armas de fogo e munição)</p>
	<p><u>Tipo IV</u></p> <p>ADPF nº 378 (regras do rito do <i>impeachment</i> presidencial)</p>

	<p><u>Tipo IV</u></p> <p>ADPF nº 407 (anulação de atos lesivos ao <i>impeachment</i> presidencial e afastamento cautelar do Presidente da Câmara dos Deputados)</p>
--	---

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2.1 - LEGENDA	
Cor	tipo de política - pré-classificação ¹⁴² em usos da judicialização
AMARELO	regras do jogo/ <i>polity</i> - arbitragem de interesses em conflito
VERDE	políticas públicas/ <i>policy</i> - tática de oposição
AZUL	regras do jogo/ <i>polity</i> : regras de afastamento de presidentes - sem pré-classificação

Fonte: elaboração própria.

A ADPF nº 347 é considerada de benefícios concentrados por ter suas vantagens preponderantemente circunscritas a uma população bem específica, qual seja, a população de pessoas encarceradas. Do mesmo modo, a decisão dessa ação não implicou ou implicaria custos a toda a sociedade, sobretudo pela origem dos recursos do FUNPEN (cujo descontingenciamento foi uma das principais conquistas dos demandantes em sede de decisão liminar), que não são distribuídos por toda a cadeia de contribuintes, sendo provenientes de fontes diretamente ligadas aos próprios sentenciados (quebras/perdas de fiança e penas de multa) e de contribuições de determinadas entidades, dentre outras fontes específicas.¹⁴³

¹⁴²Essa pré-classificação será pormenorizada nos tópicos seguintes.

¹⁴³Nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 79 de 1994: "Constituirão recursos do FUNPEN: I - dotações orçamentárias da União; II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens

No mesmo tom, as ADIs nº 4795 e 5487 também se referem a uma política de *tipo I* (custos e benefícios concentrados), uma vez que das regras questionadas decorrem riscos claros e iminentes às finalidades orgânicas e/ou democráticas¹⁴⁴ dos partidos que ajuizaram a ação, assim como de sua invalidação advêm benefícios particularmente para estes grupos, que possuem interesse manifesto em adquiri-los.

Diferentemente, a ADO nº 41 é relativa ao *tipo IV* (custos e benefícios distribuídos), já que o comércio e a possibilidade de possuir armas de fogo e munições constitui uma política com tendência generalizante, podendo afetar uma coletividade indistinta de pessoas ao redor de todo o Brasil que preencham os requisitos legais para a posse de armas.

Também são de *tipo IV* a ADPF nº 378 e ADPF nº 407, tendo em vista que suas consequências poderiam influir, direta ou indiretamente, no resultado de um processo de *impeachment* de Presidente da República, assim como no afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados. Esses efeitos, por se referirem a representantes da sociedade eleitos por voto popular incumbidos da tutela do interesse público, teriam impacto maior no todo da população.

Acerca do recorte como um todo, cabe um último aparte: uma vez que a seleção dos casos não obedeceu a um único critério rígido de pesquisa (saliência política do tema nos primeiros pares, momentos temporais distintos e multiplicidade de atores no último, por exemplo), sabe-se que está longe de esgotar as possibilidades de ações semelhantes integrantes desse mesmo

móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986; V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal; VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal; IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN; X - outros recursos que lhe forem destinados por lei."

¹⁴⁴Esta diferenciação é feita por alguns entrevistados no capítulo 3.

universo. Isso não é impeditivo de sua utilização porque não se pretende, aqui, realizar generalizações ou estabelecer relações de causalidade, e sim coletar narrativas acerca da judicialização e analisar a motivação e estratégias dos partidos *nestes* casos, particularmente. No entanto, é preciso reconhecer que a escolha destas ações em detrimento de outras, assim como sua divisão em pares com um partido de esquerda e outro de direita, pode ter influenciado nos resultados da pesquisa. Feita essa ressalva, passo ao Capítulo 3.

3. Partidos como indutores da discussão constitucional : estratégias e fatores de influência

Este capítulo discute o conteúdo das entrevistas de modo a construir uma ponte entre esses dados e a literatura apresentada. Assim, a análise explora a motivação dos partidos ao propor ações no Supremo procurando identificar, na narrativa dos atores, elementos associados ao uso político da Corte, seja por meio de tática de oposição, arbitragem de interesses em conflito ou instrumento de governo,¹⁴⁵ além de fatores que possam ter influenciado na motivação de provocar o Poder Judiciário. As reflexões se deram a partir da aplicação de categorias de análise provenientes das hipóteses da pesquisa. No exame do material coletado, busco um enfoque predominantemente descritivo.¹⁴⁶

3.1. Motivação, vantagens e desvantagens

Neste tópico, relaciono falas da primeira parte do roteiro, envolvendo a motivação dos partidos políticos, em geral, ao ajuizar ações no STF, com comentários feitos em diferentes pontos da entrevista envolvendo judicialização da política.

Os principais motivos citados nas entrevistas pelos quais os partidos buscam a tutela da Corte foram: (i) manter ou trazer uma discussão ao

¹⁴⁵TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

¹⁴⁶Gerring afirma que, pelo fato da atribuição causal ser difícil de estabelecer para a maioria das questões não triviais na Ciência Política (e, aqui, na ampla seara da pesquisa empírica no Direito), é problemático afirmar que X é um assunto de investigação somente na medida em que causa Y. Havendo incerteza sobre se X realmente causa Y, cabe abordar X e Y primeiramente como fenômenos descritivos, importantes por si mesmos, e não como potenciais variáveis independentes e dependentes. GERRING, John. *Mere Description*. *B.J.Pol.S.* 42, 721-746 Copyright r Cambridge University Press, 2012. doi:10.1017/S0007123412000130. Primeira publicação online em 4 de maio de 2012. p. 734.

cenário público; (ii) promover a própria visão política; (iii) disputar consciências; (iv) fidelidade ao eleitorado e à agenda partidária; (v) impedir, reverter ou resistir a violações de direitos de minorias parlamentares suprimidos no processo político majoritário (vi) usar o Supremo como "terceira casa legislativa" após serem vencidos no parlamento; (vii) solucionar impasses legislativos; (viii) proteção a direitos fundamentais de grupos sociais estigmatizados (pessoas encarceradas, mulheres, povo negro, LGBTs, indígenas) e (ix) dever funcional de defesa da Constituição e da democracia.

Sobre os três primeiros tópicos, W., assessor de parlamentares do PSOL, afirma, na entrevista concedida:

Por exemplo: quando o PSOL e a Anis judicializaram o tema do aborto, é óbvio que essa também era uma possibilidade de **trazer a discussão para o debate público e assim disputar consciências no sentido das pautas que a gente acredita, no sentido das pautas que a gente defende como projeto de país**. Então a judicialização, ela tá nessa, digamos, num campo que a gente não pode abdicar da disputa política mas ao mesmo tempo tem que ter uma estratégia muito bem ancorada, muito bem baseada em projetos políticos mais amplos.¹⁴⁷

Em sentido semelhante, porém partindo de uma perspectiva de *prolongamento* da existência de determinado debate ocasionalmente sufocado no contexto do Congresso, U., advogado do Democratas, relata esse mesmo objetivo na atuação desse partido perante o Supremo:

[...] sempre que uma determinada matéria era vencida ou ainda estava em discussão no âmbito do parlamento e a minoria verificava que existia algum tipo de vilipêndio a um comando constitucional, o Democratas provocava, agitava a matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para tentar, primeiro: **manter vivo o debate**, pois o Democratas percebia que embora a maioria fosse acachapante, era preciso ter outra forma de manter o

¹⁴⁷Trecho extraído da entrevista concedida por W.

discurso vivo, porque com a maioria acachapante as matérias não demoravam muito no âmbito do parlamento, elas eram aprovadas muito rapidamente pela maioria que era muito substancial. **E o manejo de ações no Supremo terminava fazendo com que essa questão permanecesse na discussão pública, no cenário político público por mais tempo.**¹⁴⁸

Ao longo da entrevista, U. (DEM) trouxe à tona em diversos momentos o comportamento do DEM na arena do STF durante os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), especialmente no que se refere ao questionamento da utilização de Medidas Provisórias pelo governo. Este talvez constitua o melhor exemplo de judicialização como tática de oposição¹⁴⁹, dentre todos casos trazidos pelos entrevistados, tendo em vista, em primeiro lugar, que o objetivo do Democratas de fazer oposição foi manifestamente declarado de pronto, isto é, sem que houvesse qualquer questionamento prévio envolvendo o tema específico de eventual atuação oposicionista de certos grupos. U. suscitou tal prática quando foi questionado, genericamente, sobre quais seriam as razões pelas quais partidos políticos buscam o Supremo Tribunal Federal:

Bom, posso falar pelo Democratas [...]. Nestes [últimos] 10 anos, o Democratas, do ponto de vista político, se situou no campo da oposição e se valeu do manejo de várias ações, sejam elas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, Mandados de Segurança, na grande maioria das vezes, para buscar no Supremo uma tutela que protegesse a minoria parlamentar.

Então como o Democratas, nesses últimos anos, se situou no campo da oposição ao Partido dos Trabalhadores, **o Democratas desenvolvia, no âmbito do parlamento, o seu papel de oposição, e esse papel transcendia o próprio Parlamento, chegava até o Supremo**

¹⁴⁸Trecho extraído da entrevista concedida por U.

¹⁴⁹TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

Tribunal Federal, porque nós – eu falo pelo jurídico – nós sabemos que um dos papéis da jurisdição constitucional é a defesa da minoria parlamentar.¹⁵⁰

Da Ros e Taylor, em sua análise da provocação do Supremo pelos partidos nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do primeiro mandato e pouco menos da metade do segundo de Lula (2003-2008) citam justamente o exemplo das ADIns propostas contra Medidas Provisórias como forma um tanto quanto comum desse tipo de uso da via do Poder Judiciário, pelo motivo de que estas frequentemente consubstanciariam interesses imediatos do governo, em muitos casos alterando políticas de grande repercussão.¹⁵¹

Em relação ao tópico (iv), que aborda o uso do Supremo como uma "terceira casa legislativa" como decorrência direta de derrotas no parlamento, Z., advogada que participou ativamente da propositura da ADPF 347 (sistema carcerário), dispôs:

[...] Em geral, as Cortes Constitucionais viram uma segunda... quem perdeu na política, tem mais uma rodada de tentativa para ir no Supremo para tentar fazer valer sua visão. Isso é uma interpretação possível, do papel dos entes políticos perante uma Corte Constitucional como o Supremo.¹⁵²

Tal visão evidencia um uso eminentemente político da Corte, vez que os aspectos jurídicos da matéria contestada não seriam exclusivos ou sequer preponderantes na tomada de decisão de provocar o Supremo Tribunal Federal. A consideração de K. (envolvido com a propositura da ADPF 378, do PCdoB, sobre o rito do *impeachment*) sobre isso é ainda mais expressiva desse uso:

¹⁵⁰Vide nota anterior.

¹⁵¹TAYLOR, Matthew. DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Revista Dados* – 2008 – Vol. 51 nº 41ª Revisão: 15.12.2008 – 2ª Revisão: 31.01.2009 Cliente: Iuperj – Produção: Textos & Formas. p. 839.

¹⁵²Trecho extraído da entrevista concedida por Z.

Pelo que eu vejo, em ações até que eu não atuo, mas eu vejo que **os partidos políticos acionam o Supremo para tudo, para tudo. Os partidos perdem no Congresso, eles quase que automaticamente vão ao Supremo para tentar fazer do Supremo um tipo de terceira Casa Legislativa, um novo *round* de debate, além da Câmara e do Senado, porque tem baixo custo.** O que que custa entrar no supremo? Entrar com uma ação no Supremo não custa nada para o partido, em geral. O custo é baixíssimo. E pode ter um ganho, eventualmente né, pro partido.¹⁵³

De fato, o baixo custo das ações de controle concentrado foi suscitado na parte teórica da pesquisa¹⁵⁴ como um possível fator de influência à judicialização da política, caminhando no mesmo sentido da fala de K. (ADPF do rito do *impeachment*) ao tratar, particularmente, da participação dos partidos políticos no processo de acionar o Supremo Tribunal Federal. Quanto ao excerto de que os partidos buscariam o Supremo por toda e qualquer razão, J., ligado à propositura da ADO nº 41 (venda de armas), do PR, também compartilha desse entendimento:

Na Câmara dos Deputados acontece muito você recorrer ao Supremo, mas é para atrapalhar, para poder tirar do contexto da Casa a decisão e mandar pro STF, que só pode agir se for provocado, então, tudo o que o partido ou mesmo o deputado que às vezes vai e alega alguma coisa no Supremo, às vezes é mais para protelar, ou, se não, para tirar a decisão da Câmara para jogar para o STF.¹⁵⁵

Exibe, de tal maneira, certo incômodo com a judicialização no contexto de alguns partidos e deputados, que qualifica como uma iniciativa de objetivos pura e simplesmente protelatórios ou obstativos da decisão no âmbito do

¹⁵³Trecho extraído da entrevista concedida por K.

¹⁵⁴Vide tópicos 1.3.2. e 2.2.

¹⁵⁵Trecho extraído da entrevista concedida por J.

parlamento, que coincidiria, por definição, com táticas de grupos opositoristas.¹⁵⁶

W. (assessor parlamentar de deputados do PSOL), todavia, recupera a noção de que propósitos declaratórios ou de pautar o debate (vez por outra propiciando descrédito a visões contrárias), potencialmente semelhantes aos citados por J. (envolvido com a ADO sobre venda e porte de armas, do PR) de obstrução e protelação na lógica do uso de oposição da Corte, devem se fundar em outras estratégias que extrapolam o Judiciário:

O que a gente percebe, é que... Pelo menos nós, que somos de um partido de esquerda, que se funda na soberania popular, e na disputa de consciências e na disputa de um programa político para o país, **é muito importante que que a judicialização da política, ou a judicialização de alguns temas sensíveis para a sociedade brasileira seja estruturada, seja ancorada dentro de uma estratégia política mais ampla.** [...] A gente não pode simplesmente imaginar que o Judiciário vai ser o... como diz a Ingeborg Maus, o "superego da sociedade órfã". Então, a judicialização, pelo menos na minha leitura, ela parte muito daí, parte de uma estratégia mais ampla de politização da sociedade. Agora, claro, para isso, também é preciso ter muito cuidado para que a gente não deixe que o Judiciário em geral mas o Supremo em particular colonizem o debate público e deem a última palavra, somente, em termos de interpretação constitucional, eu imagino que, sobretudo no momento que a gente tá vivendo, essa última palavra deve ser compartilhada entre os poderes e dialogada, né, um diálogo institucional nesse sentido seria fundamental para a compreensão da judicialização da política.¹⁵⁷

Logo, a fala de W. (envolvido com a ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, do PSOL), quando menciona a necessidade, para um partido fundado na disputa de consciências e na disputa

¹⁵⁶Esses quatro objetivos táticos (retardar, impedir, desmerecer, declarar) podem ser perseguidos tendo por base tanto sólidos preceitos legais quanto puros fundamentos estratégicos. TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 32.

¹⁵⁷Trecho extraído da entrevista concedida por W.

de um programa político para o país, de ancorar a judicialização de temas sensíveis em uma estratégia política mais ampla, converge com o entendimento de Taylor¹⁵⁸ de que faria sentido considerar o uso do tribunal como uma extensão da política (*politics*), sendo que táticas jurídicas seriam com frequência uma extensão de estratégias implementadas em outros espaços, e de Da Ros:

Como o uso da via judicial pelos diferentes proponentes (partidos políticos em especial) depende do teor das políticas adotadas e do respectivo ambiente conjuntural da política do momento, **sua utilização somente pode ser compreendida tendo em vista a estratégia política mais ampla adotada pelos opositores do governo** e a saliência das políticas públicas consideradas em determinado momento.¹⁵⁹

Isso indicaria, portanto, o uso da tática de oposição pelo PSOL no âmbito da judicialização de casos como a ADPF nº 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário) ou ADPF nº 442 (aborto até a 12ª semana da gestação). W. (ADPF nº 347) entende que o partido em questão estaria cumprindo bem este papel de orquestrar a ação em um panorama político e estratégico mais abrangente:

Nessas ações, nessas variadas ações de judicialização [do PSOL] né, se você observar, todas elas são muito bem articuladas com campos da sociedade, com movimentos sociais organizados, tanto essa do estado de coisas inconstitucional quanto outras, relacionadas, por exemplo, ao caso que eu já citei, a ADPF do aborto né, que teve uma audiência pública no Supremo Tribunal Federal e foi pauta de todo o debate público brasileiro durante alguns dias, de grande movimentação de amplos setores do feminismo brasileiro para que o tema fosse discutido e

¹⁵⁸TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

¹⁵⁹TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 848.

pautado de uma perspectiva do direito das mulheres no Supremo Tribunal.¹⁶⁰

W., assim, reconheceria o partido como parte atuante no processo de judicialização da política, considerando o Supremo uma arena de disputa da qual não poderiam abdicar, mas, ao mesmo tempo, enfatizando a importância dessa não ser a única ou a principal via de debate.

J. (ADO nº 41, do PR), por outro lado, não reconhece a atuação do PR em sede da ADO nº 41 (comercialização, registro e porte de armas) como elemento integrante do processo de judicialização da política, sustentando que o pleito levado à Corte por esta ação – a possibilidade de comercialização e porte de armas pela população civil – não seria uma questão política:

Essa questão [da ADO nº 41] não é uma questão política, eu acho que é uma questão realmente de omissão, porque se você for pegar e analisar o caso concreto, você vai entender que a população elegeu, por exemplo, um governador X e eles deram posse para um governador Y. Nesse caso, é muito claro a omissão, nesse caso é muito claro a irregularidade. É só exatamente nesse sentido que eu acho que a judicialização seria interessante, é quando é alguma coisa muito clara, como é questão da ADO. É muito claro que a população votou uma coisa e eles fizeram uma coisa totalmente contrária, essa é a situação que a gente mais prega nesse sentido.¹⁶¹

Da mesma forma, L., advogado envolvido com a ADPF nº 378 (rito do *impeachment*), do PCdoB, também não entende que a política foi judicializada por meio da ADPF nº 378 (rito do *impeachment*), pelo fato da ação tratar de regras procedimentais:

Acho muito ruim, muito ruim que a política seja judicializada. **Nesse caso não foi, porque na verdade o Supremo se manifestou sobre o procedimento.**

¹⁶⁰Trecho extraído da entrevista concedida por W.

¹⁶¹Trecho extraído da entrevista concedida por J.

Direção política foi tomada pelo congresso. Então eu não acho, não acho, agora, que houve judicialização nesse caso, mas a judicialização da política não é bom.¹⁶²

Uma possível explicação para que alguns entrevistados tenham uma visão refratária a judicialização da política é de que não há, como explorado no primeiro capítulo, uma definição unívoca acerca do conceito, que talvez seja mais comumente associado a práticas entendidas como negativas por parte do Judiciário, visto como usurpador de competências do Poder Legislativo a partir de uma postura ativista. Isso poderia, assim, ter relação com a própria formação acadêmica e/ou contexto pessoal do entrevistado e suas influências na aceção do termo. A relevância do contraste de pressupostos do entrevistado e dos da pesquisa ficou muito bem expressa no seguinte diálogo, em que questionei L. (ADPF 378, do PCdoB), logo em seguida à sua fala citada acima, se a judicialização da política não seria boa em nenhuma hipótese:

L: Não, em muitos casos o Judiciário tem que decidir, em muitos casos o Judiciário tem que decidir. Sem dúvida nenhuma, mas assim, judicialização da política não significa decidir como é certo, né? Significa ir além dos seus limites.

O(eu): Sim, realmente, é um termo que está sempre em disputa, né? Então não é tão simples achar um significado, mas várias pessoas entendem como um termo positivo, até.

L: É, quando é dentro dos seus limites é positivo.¹⁶³

Nesse sentido, é interessante a diferenciação enunciada por K., também ligado à ADPF 378 (rito do *impeachment*), precisamente sobre o fato da judicialização não implicar, necessariamente, em ativismo dos juízes:

¹⁶²Trecho extraído da entrevista concedida por L.

¹⁶³Vide nota anterior.

[...] O fato de o Supremo ser muito acionado e de os partidos terem amplo acesso ao Supremo não quer dizer que o Supremo vá adotar uma postura muito ativista, na verdade os casos mais citados, de decisões de maior relevância, nesses casos o Supremo não foi tão ativista o quanto parece. Apenas para dar, assim, alguns exemplos: ações como a pesquisa com células tronco, uma decisão muito citada, mas na verdade o Supremo manteve a decisão legislativa... Ele não foi ativista, na verdade foi autocontido, manteve a decisão do Congresso. A ADPF do impeachment: na verdade, também. ele repetiu uma decisão que já tinha sido tomada anteriormente e que já tinha sido inclusive objeto de decisão pelas próprias casas legislativas em outro caso, então na verdade eles estavam reproduzindo uma decisão que já tinha sido incorporada pela próprias casas legislativas numa outra oportunidade, então não é, substancialmente, uma decisão muito ativista, é uma decisão moderada, na verdade, até autocontida. Eu acho que no fundo existe uma certa incompreensão, se parece que o Supremo é mais ativista do que ele é de fato; eu acho que o acesso é muito fácil, mas o Supremo não é, ao julgar as ações, o Supremo tende a ser mais autocontido, tem sido ao longo dos anos. **Então o fato de os partidos acionarem muito o Supremo não diz nada sobre o modo como o Supremo julga as ações.**¹⁶⁴

A percepção negativa da judicialização da política também poderia, eventualmente, estar relacionada com a hipótese de que os entrevistados seriam contra a judicialização da política em um cenário ideal, mas entenderiam sua necessidade circunstancial tendo em vista a dificuldade do parlamento em formar maioria sobre alguns temas. Nesta linha, reconheceriam a relevância do papel do partido no processo de judicialização ao atuar no sentido de reivindicar o espaço do Judiciário para defender suas pautas. Poderiam, ainda, defender a judicialização apenas no contexto da agenda de seu próprio partido, reprovando-a quando utilizada para a defesa de pautas ou interesses contrários.

¹⁶⁴Trecho extraído da entrevista concedida por K.

Logo, dos entrevistados que criticaram a judicialização da política, ou não identificaram as ações em que atuaram como parte desse processo, ou (aliados a essa percepção ou não) reconheceram que esta deve ter limites, mas em nenhum caso foram apresentadas formas de aferir tais limites diferentes de uma análise caso a caso. A judicialização da política seria, deste modo, uma via importante quando aplicada à ação em que se envolveu o ator em questão, mas quando referente a outros casos, de matrizes variadas, poderia ser inapropriada. Q., entrevistado ligado à ADPF 347, propôs uma interpretação semelhante a esta de modo mais expresso, falando a partir de uma ótica estritamente particular:

Nessa questão da judicialização da política, estamos vendo agora a consequência desse processo, porque tínhamos um Supremo bem ativista, que deu diversas decisões corajosas, tanto em direitos LGBT, os grupos trans, presídios, contra aquela portaria do trabalho escravo do Temer... [...]

Mas a visão que eu tenho é de que a política foi bastante judicializada e no momento em que isso estava bom para nós, achamos ótimo, eu pelo menos, eu achava a função do Supremo uma coisa maravilhosa, e achava – minha visão – que o país poderia ser resolvido a partir de decisões do controle de constitucionalidade, e agora que a onda virou eu estou começando a achar que é muito perigoso judicialização da política, porque tem como dar errado, também, tem como sair pela culatra. E, às vezes, se você entra com uma ação tentando avançar e sai uma decisão contrária, você dá chance ao retrocesso. Então eu já tive uma visão mais esperançosa da judicialização da política, mas, hoje em dia, sou mais restritivo.¹⁶⁵

Vera Lúcia da Motta, Dirigente Nacional de Assuntos Jurídicos do PV, ao responder sobre como enxerga o debate acerca da judicialização da política, apresentou um novo olhar em relação aos demais entrevistados por voltar-se para o partido político em si, enquanto ente dotado de direitos e obrigações. Primeiramente, alega ser fundamental estabelecer a diferença entre ações

¹⁶⁵Trecho extraído da entrevista concedida por Q.

propostas pelos partidos políticos no tocante ao controle de constitucionalidade e a judicialização da política, principalmente no que se refere à autonomia partidária e questões *interna corporis*:

A autonomia partidária é assegurada pela Constituição Federal (art. 17, §1º) e permite que os partidos deliberem sobre sua estrutura interna, funcionamento e organização. Garante-se a liberdade na elaboração do Estatuto e das respectivas diretrizes que balizam suas atividades partidárias.

Com efeito, a interferência do poder judiciário em assuntos que competem exclusivamente às agremiações partidárias representa grave ofensa à autonomia garantida aos partidos políticos pela Constituição Federal, de modo que esta modalidade de judicialização da política deve ser combatida com veemência.¹⁶⁶

Propõe, por conseguinte, uma leitura de proteção dos direitos dos partidos como organismos, sobretudo do direito à autonomia partidária (art. 17, §1º, CF). Entretanto, mesmo que se preocupando com a possibilidade de uma interferência indevida do Poder Judiciário e não com um uso eventualmente tido como esvaziado por parte das agremiações da via do Supremo, como os outros pesquisados, Vera Lúcia da Motta também exclui, da mesma forma, a ação em que atuou (ADI 5487, sobre distribuição de tempo de propaganda em rádio e TV em decorrência da reforma eleitoral de 2015) da alçada do que entende como judicialização:

Com relação à interposição de ações que objetivam o controle de constitucionalidade pelos partidos políticos, entendo que não se confunde com o conceito de judicialização da política, uma vez que se trata de atribuição legítima conferida constitucionalmente aos órgãos partidários e que estimula o debate acerca de matérias constitucionais.¹⁶⁷

¹⁶⁶Trecho extraído da entrevista concedida por Vera Lúcia da Motta.

¹⁶⁷Vide nota anterior.

Frente a isso, as ações de controle de constitucionalidade propostas por partidos, sob esse viés, não se confundiriam com a judicialização da política.

Outro ponto interessante, no que diz respeito ao contexto da judicialização da política, consiste em alguns exemplos bastante distintos dados por W. (ADPF do sistema carcerário, do PSOL) e N. (advogado do PSOL envolvido com a propositura da ADI 5487, sobre divisão de tempo de propaganda na reforma eleitoral de 2015) ao fazerem críticas a certos aspectos da atuação do Supremo. N. menciona um julgamento da Corte envolvendo o sabor de filtros de cigarros, que, em sua compreensão, configuraria uma interferência absoluta não só do Supremo Tribunal Federal mas sim do Estado na vida das pessoas. Já W. salienta, em perspectiva particular:

Do ponto de vista, digamos, mais concreto, da funcionalidade de fato do Supremo pelo menos nos últimos tempos, eu tenho uma percepção muito crítica, sobretudo nos casos de relativização dos direitos fundamentais, decisões que foram tomadas recentemente, como por exemplo, a execução da pena a partir da segunda instância, contrariando, diretamente, o texto constitucional. [...]

Dentro de uma atuação do Judiciário e do Ministério Público muito mais vocalizada pra espetacularização do processo penal e para a relativização das garantias e dos direitos fundamentais, esse campo tem se demonstrado hegemonicamente – é claro que qualquer instituição do Estado, seja o Judiciário, seja o Parlamento, não são homogêneas, elas têm uma pluralidade que fazem parte da disputa do Estado – mas de forma, digamos, hegemônica, majoritária, elas estão atuando contra a Constituição. Foi isso que a gente viu no *impeachment*, no golpe parlamentar de 2016, foi isso que a gente viu na condenação do Lula por um juiz federal e que foi confirmada por um tribunal que instituiu essa decisão, criticada por juristas, por acadêmicos do mundo inteiro inclusive, o que nos leva a crer que há uma atuação hegemônica do sistema de justiça tanto para relativizar direitos fundamentais – no caso do sistema penitenciário, sobretudo punir pobres – e, por outro lado, garantir os seus privilégios. Isso é exemplo do auxílio moradia, absolutamente inconstitucional, porque viola o regime de subsídios inscrito na Constituição, tendo em vista que o

auxílio moradia não é uma verba indenizatória, e sim remuneratória, então é claramente inconstitucional, mas ainda assim juízes do Brasil inteiro o recebem.¹⁶⁸

No primeiro caso, N. (ADI da reforma eleitoral) cita o caso do sabor dos filtros dos cigarros inserido em uma crítica que faz à exacerbação das competências do Supremo, que geraria uma situação fática de atores que o provocariam a se manifestar sobre tudo a todo tempo. Já W. (ADPF do sistema carcerário), que ressalta a importância da judicialização como instrumento de pugnar pela disputa tanto do Judiciário, quanto do Ministério Público por visões dentro desses poderes, apresenta crítica à atuação majoritária dessas instituições, sob um olhar de relativização de direitos fundamentais.

A respeito do motivo (ix) de busca do Supremo pelos partidos (defesa da democracia e da Constituição) Gabriel Sousa Marques de Azevedo, Vereador eleito pela legenda do PHS¹⁶⁹, enfatiza:

[...] realmente é função dos partidos garantir a constitucionalidade. O controle difuso de constitucionalidade, ele acontece na sociedade inteira, não apenas no Supremo Tribunal Federal. **Então, quando um partido considera que a Constituição foi desrespeitada, ele tem que ir até o Supremo, sob pena, inclusive, de corroborar com o descumprimento da democracia.**¹⁷⁰

Considera, assim, a atuação das agremiações diante da Corte como um dever ligado ao exercício de sua função. Rubens Pereira e Silva Júnior, Deputado Federal, expressa visão próxima a essa:

¹⁶⁸Trecho extraído da entrevista concedida por W.

¹⁶⁹Gabriel Azevedo tem uma relação peculiar com o seu partido, uma vez que atua sob uma cláusula de independência.

¹⁷⁰Trecho extraído de entrevista realizada com Gabriel Sousa Marques de Azevedo.

A previsão da própria Constituição em permitir que partidos políticos busquem o Supremo em alguns casos, de serem legitimados, ela é justamente para garantir os direitos das minorias. Quando a gente vai olhar lá os legitimados de ADIn, ADPF, ADC, ação por omissão, a gente percebe que esses são os "advogados da Constituição".[...] Lá nós temos, [...] também, representantes de partido político, uma forma de garantir que até mesmo a minoria pode recorrer ao Judiciário para ver protegido um dado direito e ver preservada a Constituição. Os partidos recorrem ao Supremo no sentido de garantir os direitos das minorias e garantir a defesa da Constituição.¹⁷¹

Enxergar o fato dos partidos recorrerem ao Supremo como forma de cumprimento de um dever funcional advindo do papel que a Constituição em si lhes atribui de defesa de seu texto choca-se com a ideia de que agiriam como grupos de interesse que promovem sua própria visão política, conforme coloca X., advogado que atuou na ADPF 347 (sistema carcerário):

Buscam muito pouco, na maior parte das vezes, por interesses próprios à sua agenda. [...] a maior parte das ações dos partidos envolvem questões que têm interesse às vezes aos próprios partidos, ou aos constituintes, o grupo que é ligado àquele partido.¹⁷²

Nota-se, diante disso, que há discrepâncias na compreensão tanto da judicialização da política quanto do papel (se é que se entende que possuem qualquer papel) dos próprios atores políticos nesse processo. Foram apresentados muitos porquês da provocação do STF pelos partidos, alguns inseridos em uma lógica que incentiva sua atuação perante o sistema de justiça, e outros, ao contrário, integrados a uma visão que tende a desaprovar tal atuação, especialmente a partir da noção de que esta seria pautada por eventuais excessos que a descaracterizariam.

¹⁷¹Trecho extraído de entrevista realizada com Rubens Pereira Júnior.

¹⁷²Trecho extraído de entrevista concedida por X.

Discutidas a motivação dos partidos políticos e sua relação com o amplo processo de judicialização, apresenta-se o exame da incidência de custos e benefícios nas ações do recorte de pesquisa, considerando os efeitos produzidos nos partidos, nos eleitores e na sociedade como um todo.

3.2. Análise de custos e benefícios

Todos os pesquisados que concederam entrevista sobre a ADO 41 (comercialização, registro, e porte de armas), H., T., J. e Magda Mofatto, concordam que a decisão contrária ao pleito da ação não traria nenhum prejuízo para o PR, o que pode ser um demonstrativo de que se trata, de fato, do questionamento uma política com custos e benefícios difusos, não representando dano especificamente à legenda.¹⁷³

Da mesma forma, Rubens Pereira Júnior, acerca da ADPF 378 (regras do rito do *impeachment*), afirma que não foi feita a leitura do impacto no partido ou nos eleitores; o que se queria era assegurar que as regras do processo de *impeachment* estivessem conforme a Constituição, o que poderia beneficiar a sociedade, e – também – ganhar tempo do ponto de vista político.

Gabriel Sousa Marques de Azevedo, Vereador da cidade de Belo Horizonte/MG, tratando da ADPF 407 (anulação do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff), do PHS (de cuja elaboração participou), enfatiza que:

[...] o fundamental, antes de qualquer político, é que cada pessoa ou cada instituição que tem uma responsabilidade na manutenção e no cumprimento das normas o faça, sob

¹⁷³Uma possível explicação creditaria essa difusão de custos ao instrumento utilizado pelo Partido da República para recorrer ao tribunal, qual seja, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, que não teria, em teoria, a mesma gravidade de uma ADI ou ADPF por não alterar, por si só, o *status quo*.

pena da sociedade como um todo imaginar que a validade das regras não tem importância.¹⁷⁴

Faz, portanto, uma análise de custos e benefícios à sociedade em geral. Já no caso das outras três ações, ou seja, ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015), ADI 4795 (migração partidária no contexto da criação do PSD) e ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário), todos os envolvidos são enfáticos no sentido de que uma decisão contrária seria desastrosa¹⁷⁵ e a decisão favorável, necessária; tratar-se-iam, assim, de políticas tipicamente de custos e benefícios concentrados, fosse para os partidos ou para as pessoas encarceradas, no caso específico da ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário).

Pode-se dizer, a partir da fala de cada um dos entrevistados que trabalharam na ADPF 347, que há o objetivo convicto de buscar o equilíbrio efetivo do sistema carcerário brasileiro, com o fim das violações a direitos dos presos e do encarceramento em massa, de um ponto de vista de sua agenda de direitos humanos, por parte da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, e de seu compromisso programático, por parte do PSOL. Assim, a ADPF aproxima-se das ADIns sobre propaganda eleitoral sobretudo pelo caráter imprescindível da decisão favorável do ponto de vista dos demandantes, garantido o cumprimento de direitos desrespeitados.

Tais considerações corroboram a proposta de classificação em custos e benefícios¹⁷⁶ apresentada no subtópico 2.6.4. É possível observar que as diferentes formas de distribuição de custos e benefícios têm efeitos diretos no uso político que é feito da ação, tal qual em seus objetivos e estratégias em geral.

¹⁷⁴Trecho extraído de entrevista realizada com Gabriel Sousa Marques de Azevedo.

¹⁷⁵Nas palavras de Q., a decisão contrária "seria um desastre", porque já existem muitas pessoas atacando a audiência de custódia na mídia, alegando que serve para soltar "bandido", etc., então se a principal Corte do país falasse em voltar atrás disso, seria legitimado todo o discurso anti-direitos humanos.

¹⁷⁶

Passo a tratar, em seguida, especificamente de cada uso político da judicialização vislumbrado nas entrevistas, seja com base nelas próprias ou nas categorias criadas por Taylor e Da Ros. O primeiro a ser abordado é o uso da judicialização como tática de oposição¹⁷⁷.

3.3. Táticas de oposição: a decisão realmente importa?

Dentre os casos estudados, o que mais se aproxima do uso do Supremo Tribunal Federal como tática de oposição¹⁷⁸ é a ADO nº 41, sobre comercialização de armas de fogo, proposta pelo Partido da República (PR). Nas palavras de T., cuja entrevista teve como tema essa ação:

O mero ajuizamento já é uma resposta muito boa para o partido. E uma decisão desfavorável, no meu ponto de vista, eu vejo como uma fuga, tanto do próprio Supremo quanto do Congresso Nacional de enfrentar matérias complexas, matérias controvertidas para a sociedade e para seus representantes [...] Então eu vejo assim: uma decisão desfavorável não seria ruim para o partido, mas seria ruim para uma visão geral das instituições em si.

Porque o partido, mesmo, o que ele busca com esse tipo de ato? Demonstrar os seus ideais e expor, e, inclusive para os seus próprios filiados, quer falar assim ó: "o partido tá aqui, nós apoiamos essa pauta, e nós queremos pessoas que pensam assim também." Então, julgando desfavorável, não vejo... Porque não muda o objetivo orgânico do próprio partido né, a essência. O partido lutou pelo objetivo dele e infelizmente não conseguiu, isso faz parte do trâmite do processo, está sujeito a esse tipo de coisa, então não vejo que o partido seria prejudicado nesse ponto.¹⁷⁹

¹⁷⁷TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

¹⁷⁸Vide nota anterior.

¹⁷⁹Trecho extraído de entrevista concedida por T.

Esse objetivo apresentado de demonstrar e expor os ideais do partido representa perfeitamente o primeiro dos quatro Ds que compõem a estratégia de oposição (*declare, delay, disable, discredit*¹⁸⁰). Assim, o partido buscaria a Corte Suprema como forma de declarar à sociedade sua visão de oposição à política desarmamentista, afastando eleitores que pensem de modo distinto e aproximando aqueles que concordam. Além disso, poderiam estar "mostrando serviço"¹⁸¹ ou "mostrando seriedade"¹⁸² ao seu eleitorado fiel, bem como expondo, de modo enfático, as potenciais consequências negativas da política em vigor ao público, deixando clara a sua posição programática.

"Mostrar serviço" ao eleitorado também se relaciona fortemente com a forma de judicialização como acolhimento de demanda externa, vez que pressupõe pressão extrínseca, tácita ou declarada, imprimida pela base dos eleitores ao partido para que atue em determinado sentido. O litígio na ADO 41 (venda de armas) também possui características desse tipo de judicialização, que é explorado no tópico 3.10.

J. (ligado à ADO 41, sobre comercialização e porte de armas) também dispõe, reforçando a ideia de agir em serviço dos eleitores que defendem a pauta em questão:

O parlamentar, ele representa uma certa população, uma certa aglomeração, representa o povo. Então, no caso, teve muito pedido em relação a isso. A deputada sempre foi a favor nesse sentido e já, já várias pessoas fizeram esse pedido para ela e ela encontrou esse meio jurídico para poder tentar reverter essa situação.¹⁸³

De modo semelhante, H. (envolvido com a mesma ADO) reforça:

¹⁸⁰Declarar, adiar, vetar e desautorizar. TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 32.

¹⁸¹TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

¹⁸²Vide nota anterior.

¹⁸³Trecho extraído de entrevista concedida por J.

Nesse caso, o partido, qual é o objetivo do partido? Primeiro, expor qual é a sua posição a respeito daquele tema. Então, defender e ter uma posição ativa a respeito de uma posição partidária. [...] O partido está dizendo o que que ele pensa. E isso, acho muito salutar. O partido precisa sim dizer o que que ele pensa. Hoje tem um problema sério de representatividade porque nós muitas vezes votamos naquilo que a gente não sabe o que pensa. "Eu, vote em mim porque eu tenho esta linha." Isso, na minha visão, é muito importante. Então tem esse aspecto do partido dizer o que ele pensa. Segundo, o partido quer, com isso também, e aí já não tem um interesse terceiro, é mesmo que haja uma regulamentação de forma clara da matéria. Houve um referendo, esse referendo tomou uma decisão e após isso nós não tivemos nenhuma ação legislativa.¹⁸⁴

Na parte final de sua fala, H. (ADO 41) destaca mais um aspecto também contemplado pelo uso de oposição do tribunal, qual seja, a intenção de atuar de modo a implementar possíveis pontos de veto fornecidos pelo tribunal, ou seja, utilizando o STF com a finalidade de, efetivamente, obstar o andamento da política contrária ao pleito, funcionando como ator de veto.

No que se refere à ADO 41 (venda de armas), também merece atenção um atributo enxergado em campo compreendido como uma variante da judicialização como forma de oposição, que chamei de judicialização como exaurimento paralelo de estratégias recursivas à disposição, conforme o próximo subtópico.

3.3.1. Judicialização como exaurimento paralelo de estratégias recursivas : perspectiva de vitória no Congresso Nacional

Uma característica observada no uso político do Supremo feito por meio da ADO nº 41 (comercialização, registro e porte de armas) que merece

¹⁸⁴Trecho extraído de entrevista concedida por H.

destaque é a de que neste litígio em específico, a judicialização como tática de oposição não decorre de uma reação imediata a determinada derrota no Congresso Nacional na qual a matéria já teria sido disciplinada, não havendo mais recursos viáveis para alterar a decisão em questão no Legislativo Federal, reação essa exemplificada por U. (ADI 4795, migração partidária, DEM) e diagnosticada por Z. (ADPF 347, sistema carcerário) e K. (ADPF 378, rito do *impeachment*) no tópico 3.1. Na fala de J. (entrevistado ligado à referida ADO), de maneira diversa, temos:

A questão é: se você pegar as decisões e tudo mais, a gente sabe que o STF é bem contra essa questão [do porte e comercialização de armas], inclusive, a gente já até tentou várias audiências e tudo mais... Eu acho assim, é um recurso que a gente possui que a gente não deve deixar de fazer a solicitação, mas as pessoas que estão envolvidas nessa situação, eles não têm muita esperança em relação a isso. Eu acho que a questão é mais aqui dentro do Congresso sobre a alteração disso.¹⁸⁵

Perguntado, em seguida, sobre se, então, veria mais perspectiva no Congresso, J. (ADO 41, venda de armas) afirmou:

Sim, a gente vê mais no Congresso. **Apesar de ter esse recurso, existir essa possibilidade e a gente impetrou**, mas, é... a situação é que a gente tem que tentar fazer alguma coisa de alguma forma. Então, como a questão aqui da Câmara estava um pouco parada, a gente preferiu fazer essa, ter essa iniciativa.

[...] A minha avaliação é que... acho que não tem uma aceitação pelos ministros. Acho que isso, mesmo que vá pra frente, eu não sei se vai ter êxito não... não sei. Confesso que eu mesmo não tenho mais esperança lá, tenho mais esperança aqui.¹⁸⁶

E, ainda:

¹⁸⁵Trecho extraído de entrevista concedida por J.

¹⁸⁶Vide nota anterior.

Eu acho que o cenário, o cenário na Câmara mudou bastante. Em benefício, né. Eu acho que hoje, se colocar para deliberar essa questão, aprovaria. Então, a gente tá bem mais confiante em relação a tentar mudar no congresso.¹⁸⁷

Tais afirmativas demonstram o quanto estratégias estão sujeitas a determinado momento político e podem mudar de acordo com ele. No presente momento, diante de uma perspectiva favorável no cenário Congresso, J. coloca a ADO nº 41 (comercialização, registro e porte de armas) como uma espécie de preenchimento de possibilidades, garantia de esgotamento de todas as vias à disposição – "Vamos tentar todos os meios possíveis, não é, para poder atingir o objetivo"¹⁸⁸ –, mesmo que, em suas palavras, sequer tenha esperança em um julgamento favorável à demanda do PR pelo Supremo.

A Deputada Federal Magda Mofatto, do PR, aborda a questão de forma semelhante, ponderando, entretanto, que ainda existem dificuldades na Câmara:

Ainda é uma Câmara composta por muitos petistas. Essa fase ainda não acabou, como a Presidente do PT foi eleita na Câmara, há forte influência, muito forte com a filosofia petista. Agora, há o Presidente [da República, Jair Bolsonaro] para fazer valer o fim do estatuto, **independente do STF falar sobre a ADO 41.**

A fala de Magda Mofatto é marcada pela noção de que a questão armamentista teria ganhado todo um outro peso diante da eleição de um candidato à Presidência da República que encampa a mesma bandeira da Deputada (a qual teve, particularmente, a iniciativa de ajuizar a ADO). A ação, em face disso e do tempo decorrido desde a propositura, passaria a ser

¹⁸⁷Vide nota anterior.

¹⁸⁸Vide nota anterior.

secundária no que tange às estratégias mais amplas envolvendo a promoção do andamento dessa pauta.

Logo, a batalha no Judiciário, neste caso, não estaria localizada em uma "terceira instância" (após Câmara e Senado), mas em uma instância paralela e independente para a qual se olharia com a lógica de esgotamento dos recursos à disposição.

Este sutópico, ao tratar da perspectiva de obter a decisão no Supremo *versus* no Congresso em um caso, remete às demais perspectivas em sede das outras ações examinadas, como visto a seguir.

3.4. Demais perspectivas no Congresso : derrotas fragorosas e maioria acachapante

Trato, aqui, da tentativa de obter a mesma decisão visada com a ação judicial no Congresso Nacional. Em quase todos os casos, as respostas dos atores se adequam perfeitamente à hipótese de que a dificuldade ou mesmo impossibilidade de obter a decisão em questão no âmbito do Poder Legislativo tiveram influência na decisão do partido de acionar o STF. A ADO nº 41 (comercialização, registro e venda de armas), representa, deste modo, ponto fora da curva nesse aspecto. Em todos os outros casos, a perspectiva de tentar obter a decisão pela via congressual era ruim, se não péssima, como mostra o quadro:

Quadro 3 - TENTATIVA DE OBTER A DECISÃO NO CONGRESSO	
AÇÃO	PERSPECTIVA
ADO 41 (venda de armas)	H.: o problema seria que o Congresso não consegue legislar. O partido buscaria o Supremo porque ele propôs, tem projetos de lei disso no Congresso, mas o Congresso, hoje, não conseguiria legislar em matérias polêmicas. Hoje haveria, claramente, uma

	<p>crise de identidade;</p> <p>J.: vê mais perspectiva no Congresso, apesar de ter sido usada a possibilidade da ação, pois deveriam tentar fazer alguma coisa de alguma forma. Questão na câmara estava um pouco parada, levando a essa iniciativa;</p> <p>Cenário da Câmara atual teria mudado bastante em benefício; Estariam confiantes em obter a decisão por essa via;</p> <p>M.¹⁸⁹: Câmara composta por muitos petistas, essa fase ainda não teria acabado. Por conta disso, não teriam conseguido nenhum avanço nesses poderes. Muito forte o segmento na Câmara Federal contrário à alteração do Estatuto do Desarmamento. Agora, o Presidente poderia fazer valer o fim do estatuto; O STF não deu importância mas os deputados estão por conta das pessoas que os escolheram;</p>
ADPF 347 (sistema carcerário)	<p>W.: PSOL tem entendimento contrário às pautas de superencarceramento e aumento de pena ligadas à "Bancada da Bala" no Congresso e utiliza todos os instrumentos regimentais para barrar (em geral, casos específicos podem ter particularidades) esse tipo de proposta que alarga o Estado punitivo, retirando, muitas vezes, direitos e garantias fundamentais descritas na Constituição e aumentando ainda mais a já enorme população carcerária no Brasil;</p> <p>Z.: a tendência, no Congresso, seria reduzir as garantias penais em algum sentido. Talvez agora isso estivesse mudando um pouco, voltando, mas tradicionalmente existiria um discurso no Congresso de aumentar a persecução penal para combater a impunidade, o crime, etc. Contramão do que a ação propõe, alertando que o hiperencarceramento deve ser reduzido e a condição das prisões que já existem, melhoradas;</p> <p>Perspectiva no Congresso, então, seria muito ruim, embora a Lei de Execuções Penais seja uma norma do legislativo que prevê uma série de garantias;</p> <p>Neste caso, a violação à Constituição seria por parte dos três Poderes;</p> <p>Q.: caos completo. Sem chance alguma. Candidato a presidente que uma das principais bandeiras é colocar um Congresso para acabar com a Lei de Execução Penal, para acabar com progressão de regime, para acabar com saída temporária;</p> <p>No Congresso não tem condição nenhuma, na última legislatura</p>

¹⁸⁹Magda Mofatto.

	<p>já não tinha, nessa (2019-2023), piorou mais, porque as bancadas ligadas às forças militares tinham 16 parlamentares agora teriam 82, "ninguém quer falar de preso lá";</p>
<p>ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)</p>	<p>U.: impossível, porque neste caso, os partidos estavam na oposição, e sendo desidratados pela criação do PSD. Seria interessante para o Palácio do Planalto que tinha a maioria do Congresso Nacional fragilizar ainda mais a oposição. Logo, como o Planalto do Planalto tinha maioria no Congresso e toda e qualquer reversão desse quadro passaria pela maioria congressual, seria impossível. A pretensão reunia partidos da minoria. Com exceção do PMDB, o restante era minoria parlamentar;</p>
<p>ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)</p>	<p>N.: o PSOL trabalhou intensamente contra a reforma política de 2015. Apresentou uma série de emendas, discutiu nas comissões, etc. Naquele momento, tinha cinco deputados, de 513; Grandes partidos têm uma preponderância avassaladora pela participação em governos, cargos, número de parlamentares, entre outros aspectos; Ivan Valente, Chico Alencar e Luiza Erundina esbravejavam, gritavam, usavam de Regimento Interno e de requerimentos na tentativa de não deixar aprovar. Denunciavam o assédio dos grandes partidos, a desnecessidade desse tipo de coisa. Lutou-se muito naquele momento, inclusive com aliados: a Rede, o PV, e, em parte, o PCdoB, para algumas questões específicas da reforma. Foram derrotados nessa pretensão;</p> <p>V.¹⁹⁰: o êxito da decisão pelo Congresso enfrentaria o óbice de que a maioria dos parlamentares são filiados aos maiores partidos. Diante disso, inexistiria interesse por parte dos partidos que ultrapassaram o índice estabelecido pela cláusula de barreira em votar em favorecimento daqueles que não conseguiram atingir o percentual legalmente estabelecido. Ou seja, justamente por representar a minoria dos votos, as chances de sucesso seriam nitidamente mais exíguas;</p>
<p>ADPF 378¹⁹¹ (rito do <i>impeachment</i>)</p>	<p>—</p>

¹⁹⁰Vera Lúcia da Motta.

¹⁹¹Como o processo de *impeachment* estava ocorrendo no Congresso e a ação judicializou diversos aspectos da definição do procedimento que estava incerto, esta questão não se aplica ao caso.

ent)	
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/a fastamento)	G. ¹⁹² : quando se ingressa com uma ação, já teria sido extrapolada a atuação política, ou seja, o que se quer garantir com êxito é a garantia das normas, do cumprimento das normas. Então, quando entraram com essa ação, o objetivo seria, sobretudo, a normalização, o ambiente normal do Estado Democrático de Direito.

Fonte: elaboração própria.

Diante desse quadro, uma consideração digna de destaque é a de Z. (ADPF 347), que explicita a razão da provocação do Judiciário na ADPF do sistema carcerário:

O problema, no caso da ADPF 347, é que o descumprimento da Constituição não era só pela via do Poder Legislativo, o Poder Legislativo, na verdade, de certa maneira... não regulou tudo, tem várias questões que estavam sem regulação, etc., mas a lei tem muitas garantias. Havia um problema administrativo, de descumprimento da LEP, e também do Judiciário, de encarcerar muita gente. Então, é um problema que acho difícil que a gente conseguisse algo do tipo que a gente pediu na ação, meio impossível pela via do Legislativo, mas nesse caso, especificamente, havia descumprimento de todos os três Poderes, violação à Constituição por parte dos três Poderes.¹⁹³

A fala indica uma peculiaridade dessa ação, à medida que não resultou, exatamente, de uma derrota política no Legislativo, e sim do entendimento de que não seria possível conseguir a mesma decisão nesse espaço tendo em vista que o problema se concentra no descumprimento das leis existentes, e não na falta delas.

Salvo essa exceção, é possível observar, no Quadro 3, que todos os casos possuem como premissa a derrota no campo da política. Em relação a

¹⁹²Gabriel Azevedo.

¹⁹³Trecho extraído de entrevista concedida por Z.

isso, é significativa a expressão utilizada por Gabriel Azevedo (ADPF 407, anulação do *impeachment*, PHS), "extrapolação da atuação política"¹⁹⁴.

A seguir, abordo um tema pertinente à judicialização envolvendo partidos políticos trazido à tona durante a fase de realização das entrevistas, denominado efeito "calcanhar de Aquiles".

3.5. Efeito "calcanhar de Aquiles"

Um fenômeno bastante interessante ilustrado por U. (ADI migração partidária, do DEM), que o considera, potencialmente, a maior desvantagem do acionamento do STF pelos partidos é o que chamou de "calcanhar de Aquiles":

Como a política é muito cíclica, e a Ação Direta e a Ação Declaratória, ADPF também, não comportam desistência, **hoje você pode ajuizar Ação Direta num contexto politicamente completamente favorável, esse contexto muda e o partido fica refém do ajuizamento que fez há 5, 10 anos atrás.** Como não pode desistir da ação, aquela ação, que foi ajuizada num contexto completamente diferente que não se repete hodiernamente, termina sendo um problema, um problema grave que o partido experimenta. Então, o ajuizamento de uma Ação Direta, de uma ADC, de uma ADPF, **como não há possibilidade de desistência dessas ações, precisa ser muito maturado o ajuizamento, precisa ser muito pensado e refletido, porque o contexto político pode mudar, o partido pode, inclusive, sair da situação de oposição e ir para situação, a ação não ter sido julgada, e ele fica refém daquela tese que imprimiu lá atrás enquanto era oposição. Então, essa é a maior desvantagem.**¹⁹⁵

¹⁹⁴O ato impugnado na ADPF 407 (anulação do *impeachment*) foi cometido na própria Câmara, o que pode reforçar essa ideia de extrapolação.

¹⁹⁵Trecho extraído de entrevista concedida por U.

U. (DEM) ainda afirma que o Supremo, infelizmente, não teria condições de julgar de modo tão célere as ações que são ajuizadas, a não ser aquelas realmente urgentes:

O fato é que algumas delas têm 5, 10 anos de ajuizadas e ainda não foram julgadas. E aí, você pode ter em alguma situação, o ajuizamento de uma ação que no contexto da época tinha todo sentido, fazia todo sentido, mas quando ela vem a ser julgada, não faz mais sentido algum e termina sendo um calcanhar de Aquiles, um incômodo para o partido, saber que ajuizou uma ação e que está prestes a ser julgada, num contexto que não é mais o esperado, um contexto que não faz mais sentido algum [...].¹⁹⁶

Há um exemplo recente deste efeito que foi noticiado pela imprensa. Trata-se da ADC nº 54, ajuizada pelo PEN (atual Patriotas) requerendo, primariamente, a declaração de constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal com o reconhecimento da legitimidade constitucional da recente opção do legislador (determinada pela Lei nº 12.403, de 2011) de condicionar o início do cumprimento da pena de prisão ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Transcorrido algum tempo do ajuizamento, o contexto mudou e determinados fatores fizeram com que a agremiação desistisse da ação, o que não pôde ser efetivado devido à impossibilidade de desistência no âmbito das ações de controle concentrado. A ação tornou-se, dessa maneira, um grande incômodo para o partido, que percebeu que sua tese, no contexto novo, seria contraditória à estratégia política mais ampla por ele adotada no cenário público, qual seja, o apoio à operação Lava Jato e, sobretudo, o desejo de que Jair Bolsonaro se filiasse ao PEN.¹⁹⁷

¹⁹⁶Trecho extraído de entrevista concedida por U.

¹⁹⁷Para entender mais sobre o caso, ver: FRANCO, Luiza; VETTORAZZO, Lucas. Bolsonaro condiciona filiação ao PEN a retirada de ação do partido no STF. *Folha de São Paulo*, 10 ago.

O caráter cíclico da política em contraste com a definitividade das ações de controle concentrado resulta, assim, em uma combinação peculiarmente perigosa especificamente para as agremiações partidárias, que podem adotar estratégias das mais variadas, respondendo aos ciclos da política.

Posto isso, apresento, agora, as ponderações relacionadas à *arbitragem de interesses em conflito*¹⁹⁸ e sua ligação com algumas falas dos advogados, assessores e agentes políticos entrevistados.

3.6. Interesses partidários em conflito : lutas por sobrevivência pré-eleições

Os resultados das entrevistas relativas às Ações Diretas de Inconstitucionalidade analisadas, ADI nº 4795 (propaganda eleitoral e migração partidária no contexto da criação do PSD) e ADI nº 5487 (propaganda eleitoral e participação em debates na reforma política de 2015), convergiram com as expectativas do estudo. Tratam-se, realmente, de típicos casos de judicialização como arbitragem de interesses em conflito, em que determinadas leis alteram procedimentos atingindo diretamente interesses de grupos específicos, em benefício de uns e prejuízo de outros. A judicialização, nessas ações, não tinha o objetivo de desmerecer a política questionada, mas sim de aperfeiçoar as regras do jogo, alcançando regras procedimentais que beneficiassem os partidos autores das respectivas ações.

Da Ros e Taylor entendem que pode ocorrer a hipótese de uso político da Corte como arbitragem de interesses em conflito sem que esse objetivo seja, necessariamente, declarado e imediato.¹⁹⁹ Contudo, os atores

2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1908924-bolsonaro-condiciona-filiacao-ao-pen-a-retirada-de-acao-do-partido-no-stf.shtml>. acesso em 10.11.2018.

¹⁹⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

¹⁹⁹Op. Cit. p. 840.

pesquisados não ocultaram o propósito de redistribuir poderes e atribuições por meio da ação de modo a beneficiar os respectivos partidos, pelo contrário; foram, inclusive, bastante enfáticos em esclarecer que era este, precisamente, o mote das respectivas ADIns. Nestes termos, U. (ADI 4795 sobre migração partidária, DEM e outros) dispõe: "Era uma batalha de **sobrevivência** dos partidos que estavam na oposição à época do governo, ao governo Lula. Direito da minoria, minoria parlamentar." N. (ADI 5487, PSOL e PV) usa exatamente a mesma expressão para descrever a ADI mais recente, nº 5487 (reforma eleitoral de 2015):

O assédio dos grandes partidos na tentativa de estrangular a sobrevivência dos pequenos e médios partidos foi o principal mote desde o ingresso da ação. As últimas reformas de 2009, de 2015 e de 2017, que são reformas eleitorais, elas não escondem criar critérios de maior desproporcionalidade ainda, na tentativa de extinguir partidos. Então, assim, é uma questão de sobrevivência para o PV e para o PSOL e para outros partidos que não quiseram entrar com ação por suas próprias razões.

Vera Lúcia da Motta (Dirigente Nacional Jurídica, PV), utiliza o termo "subsistência" para tratar disso:

A propositura da ação teve como único mote a procedência dos pedidos formulados, quais sejam, a revogação da cláusula de barreira trazida pela alteração normativa da Lei 13.165/2015, em observância aos princípios constitucionais elencados na petição inaugural, além da garantia do pluripartidarismo, uma vez que as novidades legislativas configurariam clara ameaça à subsistência dos partidos menores [...], visivelmente ameaçada diante da vedação da participação em debates e da diminuição do tempo de propaganda, afetando diretamente sua visibilidade perante os eleitores.²⁰⁰

²⁰⁰Trecho extraído de entrevista concedida por Vera Lúcia da Motta.

Ainda complementa:

A decisão foi tomada a partir da ameaça de extinção dos partidos menores, como o caso dos autores, uma vez que a vedação à participação nos debates e a nova divisão do tempo de propaganda eleitoral culminariam **na diminuição abismal da visibilidade das agremiações** e, porquanto, trariam consequências diretamente ligadas ao sucesso de votação dos partidos no pleito eleitoral.²⁰¹

Questionado sobre possíveis diferenças entre ações do DEM de oposição declarada, como as que questionavam MPs,²⁰² e essa ADIn específica (4795, migração partidária), U. (DEM) coloca:

Não... Assim, tem diferença. Essa tese aqui, essa tese, é... Pois é. Eu vejo... Pra mim é igual! Não é? Na medida em que o Democratas virar a situação, ele não vai querer mais defender essa tese, é o que eu imagino. Virando oposição e recebendo parlamentares, todo e qualquer partido, – virando a situação, perdão – todo e qualquer partido vai querer aumentar seus quadros, e aumentar seus quadros com os consectários próprios da vinda de parlamentares: tempo de TV e fundo partidário. A coisa muda. Então, naquele contexto, naquele contexto essa tese era a tese... a tese do Democratas, foi a tese que salvava o partido. **Hoje, como o contexto mudou completamente, o Democratas, na verdade, talvez não assine mais, não concorde mais com esse entendimento.**²⁰³

Bastante notável o modo com que U. (DEM) expõe como estratégias partidárias podem ser tão flutuantes a depender da situação em que o partido se encontra politicamente; "dentro e fora do poder", como bem sintetizaram

²⁰¹Vide nota anterior.

²⁰²Ver subtópico 3.1.

²⁰³Trecho extraído de entrevista concedida por U.

Taylor e Da Ros no título de seu artigo.²⁰⁴ Consideração semelhante é feita por N. (PSOL) dentro dessa lógica:

Ação de controle, na minha opinião, tem a ver com estar no poder ou não, obviamente. Então assim, o PT usava na década de 80 e 90 muito ações de controle, muito, PCdoB também. E quando eles passam a ser governo, obviamente, isso se reduz drasticamente ou acaba – o PT não entra mais com ADIn, nada, com ações de controle – vai fazer isso depois, né, vai usar muito o Supremo naquele processo todo do *impeachment* e tal, obviamente (e tinha que usar mesmo, não tinha como fazer de outra forma), e agora que você vê que uma coisinha ou outra volta a aparecer nos tribunais superiores do PT, por exemplo.

E o PSDB, por exemplo, que sai do poder em 2003, ele não usa muito o Supremo Tribunal Federal, assim, é muito pontual, é uma coisa muito acá e acolá que você vê uma ação de controle do PSDB. Tô falando dos partidos que tiveram a hegemonia no poder no país nos últimos 20 anos.²⁰⁵

Também é digna de nota a análise feita por N. (PSOL) em busca de demonstrar qual seria, a seu ver, o verdadeiro sentido da ADIn 5487 (reforma eleitoral de 2015, na qual atuou). Para ele, não se trata, aqui, do reequilíbrio pelo Judiciário de meros interesses partidários em conflito, mas sim, fundamentalmente, do interesse de diversos grupos em ver garantido o seu acesso ao processo democrático:

[...] o partido político tem um papel fundamental, constitucional, na resolução de coisas, não é só pela legitimidade das ações de controle, mas ela também é reflexo disso, ela é uma demonstração da importância que os partidos têm. Por razões quaisquer que sejam, foi construída a Constituição de 88, e, na minha opinião, um dos pilares dela são os partidos. Os partidos políticos

²⁰⁴TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

²⁰⁵Trecho extraído de entrevista concedida por N.

constituem pilar da maneira como a gente vai lidar com as coisas políticas, sociais e econômicas mesmo do país.

Diante disso, eu acho que nós temos dois momentos: um momento é o momento da vida orgânica do partido político; o partido político como entidade, direito privado, com os direitos e a prerrogativas e a vida e as coisas todas relativas à sua vida orgânica. Vai remeter pro Código Civil algumas coisas e para o Código de Processo Civil outras, mas, especialmente, para a Lei 9.096, certo, que tem essa organicidade. E nós temos um outro momento que é o momento das eleições, esse momento não tem a ver com o partido político exatamente. Ele tem a ver com muitas outras coisas, muito mais importantes que a mera existência ou coexistência de uma pessoa jurídica de direito privado. Estamos falando de representação, de democracia, de liberdades, de cidadania.

Então, [...] nesse momento da vida orgânica do partido, você pode ter critérios de proporcionalidade que estabeleçam quem é grande e quem é pequeno, quem pode mais e quem pode menos. Mas nesse momento das eleições, onde tá em jogo uma série de outras coisas, valores muitos mais importantes – e como o partido político é a única maneira de você ter acesso a essas coisas, a esses valores, pra você expressar a sua ideologia – você não pode ter critérios de proporcionalidade, você tem que ter critérios de isonomia no sentido mais radical possível. Essa é minha opinião a respeito desses dois momentos. Ou então você tira o partido político como ente exclusivo pra fazer essa representatividade social e política do país. Aí sim, você pode ter outros atores, outras figuras, candidaturas avulsas, agrupamentos sociais para lançar candidatura, e tal. Agora... é só partido político. Então [...] essa ADIn tem a ver com isso, porque nesse momento das eleições, nós não estamos discutindo a vida orgânica do PSOL. Estamos discutindo a vida democrática, a vida política do país.²⁰⁶

Isso se daria porque certos segmentos sociais e políticos (pessoas negras e LGBTs, por exemplo) que estariam, para N., representados no PV ou no PSOL, participariam das eleições com menor importância, quando não poderia ser. N. afirma saber que isso não é uma bandeira única do PSOL, mas esse partido acabaria aglutinando algumas das demandas sociais e políticas

²⁰⁶Trecho extraído de entrevista concedida por N.

que teriam passado a ser próprias e sólidas da agremiação hoje. E essas demandas ficariam mal representadas nesse cenário democrático.

3.7. Judicialização como instrumento de governo no *impeachment* presidencial : tentativa de acomodação de forças e aceno à população

A ADPF nº 378 (regras do rito do *impeachment*, do PCdoB) pode ser analisada, a partir das entrevistas, sob um viés de *judicialização como instrumento de governo*²⁰⁷. Importante lembrar que essa forma de uso político da Corte tem a seguinte função:

Nesse caso, o órgão de cúpula da magistratura pode ser buscado tanto para superar situações de paralisia decisória ou de impasse legislativo (*gridlock*) que os juízes resolvem favoravelmente ao governo quanto, de forma direta, para que se anulem estatutos legais que os integrantes da administração governista busquem retirar do ordenamento jurídico. Aqueles podem ser tanto leis emitidas por governos passados que os atuais busquem atacar, eventualmente "corrigindo" erros políticos de administrações ideologicamente distintas do passado, **quanto estatutos legais de autoria de outros órgãos que não diretamente sob responsabilidade do Poder Executivo, como resoluções de Casas legislativas e de tribunais**, ou ainda projetos que esses aprovaram à revelia do governo. Devemos frisar, contudo, que **esse uso político das Cortes também pode ser empregado, a exemplo do que fazem os partidos oposicionistas, para que o governo declare sua oposição a determinadas medidas, eventualmente impopulares, tomadas por Casas legislativas ou tribunais**, especialmente referentes ao aumento dos

²⁰⁷Não se pretende aqui, de modo algum, sugerir que a ação tenha se tratado de aventura política sem respaldo no direito. A análise feita é baseada nas entrevistas realizadas neste trabalho. É perfeitamente possível, reitera-se, que razões juridicamente embasadas estejam presentes em ações estratégicas, vide TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 32.

próprios salários ou de seus gastos com pessoal, entre outros.²⁰⁸

Aqui, o caso aplicável é justamente o citado e ressaltado acima: a ação se refere à estatutos legais não decorrentes de iniciativa do governo, uma vez que o que esteve em jogo foi o *impeachment* da Presidente da República à época, Dilma Rousseff. Ademais, também se aplica o segundo excerto grifado, referente à possibilidade do partido/governo declarar oposição a certas medidas tomadas à sua revelia por meio da ação judicial. Relatos que exemplificam a busca do apoio da "mão amiga" do Poder Judiciário objetivando, ainda que subsidiariamente, atrasar (um dos quatro Ds da oposição – *declare, discredit, disable, delay*²⁰⁹) o processo de *impeachment* e adquirir tempo para que a bancada governista recuperasse ao menos parte do apoio perdido surgiram nas entrevistas sobre este tema. Como expôs o Deputado Rubens Júnior (PCdoB):

[...] no campo da política nós ganhamos quatro, cinco meses que poderiam ter sido utilizados para ampliação de base parlamentar, apesar de que isso foi desperdiçado, então, nós ficamos satisfeitos com o nosso desempenho especificamente na questão jurídica da ADPF 378.²¹⁰

Novamente, nos termos de Rubens Pereira Júnior, ao ser arguido sobre possíveis desvantagens da ação: "A desvantagem foi que nós não aproveitamos o **tempo da política**, mas do ponto de vista jurídico, nenhuma desvantagem." Por outro lado, quanto às eventuais vantagens, L. (advogado envolvido com a ADPF 378) constata:

²⁰⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 842.

²⁰⁹TAYLOR, Matthew M. *Judging policy* : courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, California. Stanford University Press, 2008. p. 32.

²¹⁰Trecho extraído de entrevista concedida por Rubens Júnior.

Primeiro se protegeu a democracia, se protegeu o mandato presidencial, se evitou, né? Retirou-se das mãos do Eduardo Cunha a decisão de afastar a Presidente da República, que era uma coisa muito importante. Como que você vai deixar um homem daquele afastar a Presidente da República, não tem sentido, e pronto, essa foi a vantagem fundamental. E além disso houve também muito... aquilo tava em um ritmo muito grande, então houve um tempo ali, uns três meses, que daria tempo para as pessoas refletirem e voltar a razão, né? Isso era o ideal.²¹¹

Além disso, no que se refere ao objetivo de *declarar* a oposição, K. (ADPF 378) afirma, ao responder sobre a existência ou não de apoio popular na ação:

[...] eu acho que, por exemplo, o PCdoB é um partido tradicionalmente mais situado à esquerda do espectro político, fazia uma resistência ao *impeachment* e achava que a insegurança do procedimento ia contribuir para fragilizar a Presidência da República. **Então eles tinham uma intenção de dar um aceno, também, à população, de que eles estavam tentando proteger a Presidência da República contra investidas ilegítimas** ou manobras procedimentais que poderiam fragilizar ou dar, eventualmente, um caráter de ilegitimidade ao processo de *impeachment*, mas eu acho que isso tinha a ver, com o espectro, digamos assim, social que apoia o partido.²¹²

Consequentemente, é possível perceber que a noção mencionada de proteção à Presidência da República, de aceno à população e de adquirir tempo para tentar impedir a concretização do processo são indicativos de que, em alguns aspectos, a motivação do partido nesta ação é ligada ao uso da judicialização como instrumento de governo²¹³ (o que não implica na desconsideração de suas razões jurídicas parcialmente reconhecidas pelo

²¹¹Trecho extraído de entrevista concedida por L.

²¹²Trecho extraído de entrevista concedida por K.

²¹³TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 838-843.

Supremo Tribunal Federal). Sobre isso, o próprio deputado Rubens Júnior frisou:

O então Presidente da Câmara Eduardo Cunha é quem colocou em andamento o processo contra a então Presidente Dilma Rousseff. Houve uma necessidade dele, um desejo dele de acelerar a tramitação dentro da Câmara dos Deputados, atropelando os precedentes já firmados pela própria Câmara no *impeachment* do Collor, por exemplo, e desrespeitando a lei, que é muito antiga, de redação confusa, que não acompanhou em muitos passos a Constituição Federal, e apesar dela ter sido reeditada em 2000, uma parte dela, havia muita dúvida quanto à forma a ser processado o *impeachment* na Câmara dos Deputados. O então Presidente Eduardo Cunha entendia que podia tudo, afinal de contas ele era o todo poderoso na Câmara, e nós recorremos ao Supremo Tribunal Federal para garantir o direito da minoria, no nosso caso o nosso partido, de ver um processo hígido, um processo limpo, um processo constitucional que seguisse as formas.

E assim foi feito, o Supremo Tribunal Federal concedeu a liminar, suspendeu o processo, e isso... **o desejo do Cunha era ter feito o impeachment da Dilma entre novembro e dezembro de 2015, nós suspendemos e terminou que foi adiado para abril de 2016.**

Registra-se que o *impeachment* e a ADPF que tratava do rito não resolviam a crise política instalada do Brasil. O nosso desejo era tão somente ganhar tempo e resolver a regra do jogo pra deixar conforme a Constituição. Então, tanto que após o julgamento da ADPF, ainda assim, houve *impeachment*, em uma regra um tanto quanto mais constitucional.²¹⁴

Essa visão estratégica de "ganhar tempo", remete, por sua vez, a um outro fator de influência: a importância das decisões liminares concessivas de medidas cautelares como forma de postergação do embate político. Exploro esse ponto no tópico a seguir.

²¹⁴Trecho extraído de entrevista concedida por Rubens Júnior, Deputado Federal pelo PCdoB.

3.8. Decisão liminar: possibilidades de adiamento do conflito

Na ADPF nº 378 (rito do *impeachment*, PCdoB), é patente um uso estratégico da liminar com o intuito de adiar o conflito ou mesmo de evitá-lo a partir de uma alteração das circunstâncias políticas enquanto o processo de *impeachment* encontrava-se paralisado:

Tínhamos interesse em obter, isso muda o resultado, né... a liminar acabou produzindo a interrupção do processo durante algum tempo, alguns meses. E o ideal era que as forças políticas se acomodeassem, entrassem em entendimento, parassem de ficar brigando. Como não pararam, o resultado é esse que estamos vendo, um risco evidente à democracia do Brasil.²¹⁵

Isso talvez decorra do tipo de pedido cautelar dessa ação, essencialmente distinto dos outros por consistir precisamente na suspensão do processo, ou seja, no adiamento de um embate por definição.

Já na ADI nº 5487 (tempo de propaganda e participação em debates na reforma eleitoral de 2015, PSOL e PV), tratando da intenção de fazer oposição ou dar visibilidade ao tema por meio da ação, N. (PSOL) pondera: "Não é o preponderante. Havia um objetivo direto. **A liminar representa um pouco disso, desse objetivo direto da ação.**"²¹⁶ Considera, também:

[...] o fundo dela [da ADI 5487] é uma preocupação democrática, de valores, da objetividade própria da ação de controle, mas **ela tinha – e a liminar vem nesse sentido – ela tinha especificamente um interesse real, objetivo, material, próximo, imediato**, o partido

²¹⁵L., advogado, em entrevista concedida à pesquisa.

²¹⁶N., em entrevista concedida à pesquisa.

precisava, os outros partidos também, da liminar, tem um prazo, para ter uma participação nas eleições...²¹⁷

De fato, esse caráter direto e urgente é característico dessa ação – as eleições de 2016 se aproximavam e havia preocupação com a resolução rápida da questão para que os candidatos dos partidos demandantes pudessem, por exemplo, comparecer aos debates eleitorais sem o risco de ter sua participação vetada por outros candidatos –, e, seria plausível dizer, da judicialização como arbitragem de interesses em conflito²¹⁸, especialmente em se tratando de ameaças a interesses de grupos minoritários.

Da mesma maneira, na outra ação em que se corria contra o tempo em face de uma eleição iminente (ADI 4795, migração partidária, DEM e outros) o entrevistado (U., DEM) relaciona a liminar à necessidade de impedir rapidamente a consolidação do dano:

Por que que eu pedi a liminar? Porque **se não fosse apreciado o pedido antes das eleições, nós teríamos um problema irrecuperável, irreparável**. Então, 2012 nós tivemos eleições para prefeito e o que estava em disputa aqui era exatamente saber se o PSD ia ter tempo de TV pras eleições ou ia ter fundo partidário para financiar os candidatos. Então, a decisão tinha que sair antes da eleição, né? Antes da eleição, bem antes da eleição!

O quadro abaixo reúne, sinteticamente, as considerações sobre o interesse em obter uma decisão liminar:

Quadro 4 - INTERESSE EM OBTER UMA DECISÃO LIMINAR

²¹⁷Vide nota anterior.

²¹⁸TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

AÇÃO	JULGADA?	INTERESSE
ADO 41 (venda de armas)	NÃO	<p>H.: foi solicitada, mas considera preferível um julgamento de mérito rápido a respeito, sobretudo diante da demora desde o ajuizamento da ação; Liminar poderia já marcar uma posição do PR em relação ao tema;</p> <p>J.: existe interesse. Estão aguardando (J. e outros); Tentarão todos os meios possíveis para atingir o objetivo;</p> <p>M.²¹⁹: a liminar foi pedida pelo entendimento de que a população não aceitaria mais a falta de segurança pública, então o mérito viria mais tarde e um dia (o Ministro Relator) terá que se manifestar;</p>
ADPF 347 (sistema carcerário)	MEDIDA CAUTELAR	Z.: havia todo o interesse em obter a decisão liminar sobretudo porque é a que continha a maior parte dos pedidos voltados para reduzir o hiperencarceramento;
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	MÉRITO	U.: caso foi direto para apreciação do plenário. Liminar requerida porque se não fosse apreciado o pedido antes das eleições, haveria um problema irreversível, irreparável. Então, 2012 houve eleições para prefeito e o que estava em disputa era exatamente saber se PSD ia ter tempo de TV pras eleições ou ia ter fundo partidário para financiar os candidatos. Então, a decisão precisava sair antes da eleição;
ADI 5487 (reforma eleitoral 2016)	MÉRITO	<p>N.: tinham interesse, porque as eleições de 2016 estavam chegando. Reformas eleitorais têm acontecido em setembro ou outubro, "maldade" por ser semanas antes das eleições. Diante disso, considera surpreendente que não tenham tido êxito na liminar;</p> <p>Queriam definir, já, porque uma eleição se organiza um, dois anos antes;</p> <p>A liminar demonstraria, especificamente nessa ação, a existência de um interesse real, objetivo, material, próximo, imediato;</p>

²¹⁹Magda Mofatto.

		<p>V.²²⁰: "Em sede liminar, pleiteou-se a suspensão dos dispositivos impugnados até o julgamento definitivo da ação, demonstrando-se a plausibilidade jurídica do pedido (<i>fumus boni iuris</i>), bem como a urgência na concessão de medida liminar (<i>periculum in mora</i>), eis que o fato de que a correta e efetiva definição do tempo a que dispõem os Partidos Políticos no rádio e na televisão, bem como a garantia de participação nos debates, são temas que influenciam na definição de eventuais uniões eleitorais e nas estratégias eleitorais de cada Partido e candidato.</p> <p>Destacou-se, ainda, que os art. 46 e 47 seriam normas legais referentes à propaganda eleitoral das eleições municipais de 2016 que, pelo Calendário eleitoral estabelecido pela Resolução-TSE nº 23.450, já teria iniciado";</p>
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	- MEDIDA CAUTELAR - MÉRITO	<p>L.: havia interesse em obter, isso poderia mudar o resultado (do processo de <i>impeachment</i>). a liminar acabou produzindo a interrupção do processo durante há algum tempo, alguns meses. Ideal era que as forças políticas se reacomassem;</p> <p>Efeito da liminar foi positivo mas insuficiente para por fim ao processo de <i>impeachment</i>;</p> <p>K: cautelar simples, só para suspender para aguardar o julgamento do próprio Supremo. Muito efêmera, durou poucos dias. Considera que a cautelar era tão minimalista que por isso tinha chances de ser acolhida, que foi o que acabou acontecendo;</p> <p>Cautelar serviu apenas para parar o jogo enquanto o Supremo não decidia;</p> <p>R.²²¹: havia muito interesse porque o processo do Cunha (Presidente da Câmara) era absurdamente contrário à Constituição (forma de votação, composição da Comissão Especial, prazos, oportunidades de defesa, tudo contrariava os precedentes do Supremo e a Constituição Federal). Concessão da tutela de urgência ajudou a aguardar o processo, a suspender a tramitação na Câmara até chegar o momento do julgamento do mérito;</p>

²²⁰Vera Lúcia da Motta.

²²¹Rubens Júnior.

ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/ afastamento)	EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO	G. ²²² : entende que houve interesse. Quando as pessoas ingressam com uma ação seria no sentido de obter o êxito.
---	--	--

Fonte:Elaboração própria.

Em relação à ADO 41 (venda de armas), a fala de Magda Mofatto (Deputada Federal pelo PR) é marcada por um tom de urgência, ligando o objetivo da liminar àquilo que enxerga como preocupação da população quanto à segurança pública.

No caso da ADPF 347 (sistema carcerário), Z. salienta que a medida cautelar continha pedidos especificamente direcionados a reduzir o superencarceramento, questão urgente, enquanto o pedido principal priorizava a garantia de condições dos presídios. Ademais, pontua um revés que observou na concessão da liminar deste caso concreto não considerado por nenhum outro entrevistado, isto é, a possibilidade da decisão trazer uma aparência de solução do conflito, quando este ainda não foi resolvido:

[...] acho que a gente tem que prestar atenção nessas ações do Supremo, sobretudo ações como essa especificamente, que busca soluções estruturais, que é o problema das decisões que são incompletas, então **o Supremo não deu tudo, mas retoricamente diz que sim, porque reconheceu o estado de coisas inconstitucional**, e também, dentro daquilo que deu, existe um problema de implementação, que é, por exemplo, o caso das audiências de custódia.

Interessante observar que os excertos supracitados se referem a casos que representam usos do Judiciário muito distintos uns dos outros, com objetivos, estratégias e inclusive distribuição de custos e benefícios diversas.

²²²Gabriel Azevedo.

Ainda assim, se valem, cada um à sua maneira, do uso político de um mesmo instituto jurídico para atingir os fins almejados.

No tópico seguinte, a fim de contextualizar o uso da judicialização como acolhimento de demanda externa, faço algumas considerações sobre a amplitude do rol constitucional de legitimados para ajuizar ADI, ADPF, ADC e ADO.

3.9. Breves considerações sobre a extensão do rol de legitimados ativos do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, CF/88)

Apesar de muitos²²³ o considerarem abrangente, a extensão do rol pode ser questionada, pois não contempla a participação de diversos entes da sociedade civil ou mesmo dos próprios cidadãos. Nesse sentido, Bonavides sustenta:

Observa-se em alguns sistemas constitucionais certa relutância em admitir uma abertura ampla à iniciativa individual na movimentação do mecanismo de controle por via de ação [controle concentrado]. Esse controle ordinariamente reservado apenas a algumas autoridades públicas, numa vedação que tem feito bastante débil e ilusória a garantia dos jurisdicionados perante as leis inconstitucionais.

[...] Desde então relega-se a segundo plano a defesa do conteúdo da ordem constitucional, dos direitos e garantias dos cidadãos, que a sobredita técnica nem sempre resguarda em toda a amplitude, talvez pelo preconceito antidemocrático de não consentir ao cidadão a possibilidade de desfazer por sua iniciativa mesma aquilo que foi obra do legislador.²²⁴

²²³Ver, por exemplo, TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

²²⁴BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2004. p. 308-309.

Afirma, portanto, considerar inequívoco que sistemas mais democráticos de controle de constitucionalidade possam perfeitamente abrir o controle por via de ação a todos os cidadãos, reconhecendo-lhes, de tal maneira, o acesso direto aos tribunais ou às instâncias competentes para promover anulação de leis inconstitucionais. Essa intervenção carregaria um teor liberal, refletido na possibilidade que cada cidadão teria de suprimir do ordenamento jurídico leis que atentassem contra direitos individuais.²²⁵

Com um olhar voltado à prática em um contexto mais recente, Livia Gil Guimarães apresenta crítica semelhante em *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal : discurso, prática e lobby*. A princípio, a autora relembra que a própria jurisprudência do Supremo limitou de modo considerável a possibilidade de atuação de vários dos legitimados. Primeiramente, os atores foram divididos em dois grupos pela Corte: os *legitimados universais* e os *legitimados especiais*. Aqueles legitimados tidos como universais (o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional) podem propor ações de controle concentrado de constitucionalidade sem que se imponha o requisito da chamada *pertinência temática*, isto é, sem que precisem demonstrar que a norma impugnada é relevante às finalidades institucionais próprias da entidade ou órgão.²²⁶

Além da restrição por pertinência temática (imposta à Mesa da Assembleia Legislativa e Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao governador de Estado e do Distrito Federal e às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional) Guimarães destaca, ainda, a enorme limitação referente aos tipos de confederações sindicais admitidas pelo STF, sobre o que

²²⁵Vide nota anterior.

²²⁶GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal : discurso, prática e lobby*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 43-44.

se entende como entidade de classe, como classe e também sobre o que significaria, na prática, a expressão “âmbito nacional”. Isso faria com que pouquíssimas entidades de caráter privado pudessem, de fato, propor ações no controle de constitucionalidade abstrato, o que não as impediria de, ainda assim, figurarem entre as mais frequentes²²⁷ propositoras de ações deste gênero.²²⁸ Assim, a autora conclui:

Isso, contudo, não deixa de ser uma constatação de que o Tribunal, embora a CF/88 tenha realizado uma maior abertura à participação social, preferiu restringir o acesso de potenciais legitimados prejudicando principalmente as entidades de classe que não tenham perfis profissionais ou econômicos e, principalmente, a “sociedade civil desorganizada”, a exemplo de ONGs e movimentos sociais. em geral, esses atores já são os que mais sofrem com as complicações para participar da tomada de decisão em outras esferas, de natureza majoritária do poder público. **para estes grupos, de nada adiantou a ampliação do rol de legitimados do artigo 103 da CF/88 [...] pois para que consigam efetivamente reivindicar por seus direitos e interesses, terão de procurar algum dos legitimados e convencê-los de seus interesses para que, então, eles os representem.** Outra possibilidade seria a de continuar batendo à porta do Judiciário comum, até que seu caso, por meio de recursos, quem sabe, chegue a ser julgado pelo STF [...]²²⁹

Tais considerações deram origem à hipótese de que nem sempre os partidos provocariam a Corte por sua própria vontade, que, por sua vez, originou a pergunta do roteiro sobre entidades da sociedade civil que procuram os entes formalmente legitimados pelo rol constitucional do art. 103 para a propositura de ações de controle concentrado. A pergunta objetivou entender tanto a visão da pessoa a esse respeito quanto se já atuara em casos parecidos com o exemplo descrito. O quadro esclarece o posicionamento dos atores sobre o tema:

²²⁷SUNDFELD *et al*, 2010.

²²⁸GUIMARÃES, 2017. p. 44-45.

²²⁹GUIMARÃES, 2017. p. 45.

Quadro 5 - ROL DE LEGITIMADOS DAS AÇÕES DE CONTROLE	
CRÍTICAS LIGADAS À EXTENSÃO DO ROL	
H.	Existiria a necessidade de haver, muito em breve, uma revisão desse rol de legitimados em razão de um novo cenário, novas corporações, novos entes ganhando força nesse momento; O rol já é abrangente mas num futuro próximo pode ter até uma abrangência maior;
Z.	Crítica à jurisprudência restritiva do Supremo que entende, em regra, entidade de classe como classe econômico-profissional, que restringe mais ainda quem pode propor esse tipo de ação;
Q.	Particularmente ²³⁰ , entende que entidades representativas da sociedade civil deveriam ter entrada, não apenas entidades de classe, com cunho econômico e profissional;
O.	O ideal seria um rol de legitimados ativos amplo, que abarcasse todos os setores da sociedade civil, tais como as mesmas entidades legitimadas a propor ACP, universidades, até membros do Congresso Nacional.
L.	Jurisprudência do Supremo muito restritiva, poucas entidades de classe teriam acesso ao tribunal; O STF faria interpretação muito econômica do conceito de entidade de classe; Exemplo: entidade de representação dos consumidores. Apesar de haver manifestação recente favorável à sua legitimação, regra geral é que não era legitimada;
K.	Entende o Supremo como restritivo na interpretação da legitimidade das entidades profissionais e das entidades da sociedade civil, que para ter legitimidade, teriam que representar categorias profissionais, apenas, e não setores não profissionais da sociedade civil; Estes setores buscariam os partidos como <u>canal de comunicação</u> com o Supremo. Se o Supremo ampliar, como tem dado sinais, a legitimidade da sociedade civil, será possível que os partidos acionem menos o Supremo e que haja uma certa transferência da legitimidade dos partidos para a entidade da sociedade civil;

²³⁰Q. não representa qualquer opinião institucional em suas falas.

R. 231	<u>A lista é extensa, considerada suficiente por serem os advogados da Constituição, aqueles que a defendem;</u> <u>Há várias proposições na Câmara tramitando para ampliar o rol, Rubens Júnior, particularmente, é contra, porque isso permite direto que outras entidades possam ir ao Supremo, o que esvaziaria ainda mais a política, acentuaria, ainda, a crise da política, de legitimidade e democracia vivida hoje.</u>
U.	Não se pode desconhecer que a Constituição está fazendo 30 anos e que o rol que está em seu texto é um retrato de 1987. Foi um avanço considerável na época, mas isso não significa dizer que não possa ser ampliado; Considera que o rol possa ser ajustado por Emenda à Constituição; A despeito da necessidade de Emenda, contudo, entende que o Supremo tem feito isso a partir de uma interpretação mais flexível, enquadrando algumas entidades no rol que num passado próximo estavam de fora dele;
N.	Particularmente favorável à participação mais direta das pessoas, comunidade e das ONGs, mas considera que para possibilitar a ampliação do rol seria importante que se mudassem aspectos da forma de composição e mesmo das competências do STF e STJ, eventualmente preservando uma Corte Constitucional que pudesse realmente discutir questões de maior calado;

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)

Fonte: elaboração própria.

A fala de Rubens Júnior (PCdoB) foi sublinhada por constituir a única posição contrária à extensão do rol, que considera que isso geraria um

²³¹Rubens Júnior.

esvaziamento da política, e não uma ampliação de mecanismos democráticos de participação, como os demais. Outra fala que se destaca é a de N. (PSOL), que é favorável à participação direta inclusive das pessoas e comunidade, além das ONGs, mas entende que para que isso fosse viável do ponto de vista da sobrecarga de processos já existente no STF, seria preciso uma revisão nas competências do tribunal, bem como na sua forma de composição. N. sustenta:

Uma coisa que os partidos políticos, não especialmente, mas que a grande quantidade de legitimados a propor no Supremo causa, na minha opinião, é uma quantidade imensa de coisas. [...] Então, o Supremo deve sofrer com isso também. Ele é chamado para falar sobre tudo, a todo tempo, a toda hora e numa quantidade imensa.²³²

E é nessa toada que se introduz um fenômeno interessante oriundo das limitações do rol do art. 103 da CF: a *judicialização como acolhimento de demanda externa*, da qual trato a seguir.

3.10. Judicialização como acolhimento de demanda externa

Um fator que se destacou bastante em uma série de entrevistas foi o fato de que, na ADPF nº 347, a iniciativa de propor a ação não veio do partido em si, e sim de um núcleo de atuação em direitos fundamentais, a Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ. Considerei o fato da motivação não advir dos partidos em alguns casos uma questão relevante por si só; o que teria levado a Clínica a procurar partidos? Por que este especificamente e não outros? Como teria conseguido acesso à agremiação partidária? O que a levaria a acolher esta demanda? Acolhendo, assumiria os riscos da ação, assim como seus eventuais benefícios?

²³²Trecho extraído de entrevista concedida por N.

É no contexto dessas indagações que exploro os depoimentos dos entrevistados da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ e do PSOL, no âmbito da ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário (ADPF nº 347), e do Vereador Gabriel Azevedo (PHS), no âmbito da ADPF nº 407. Mas, antes disso, cabe explorar a demanda externa de modo mais abrangente do ponto de vista dos entrevistados; quais os atores mais citados, exemplos mais dados, detalhamento do fenômeno em si, etc.

Este quadro contém um resumo das falas de cada entrevistado sobre o tema:

Quadro 6 - ROL DE LEGITIMADOS DAS AÇÕES DE CONTROLE	
DEMANDA AOS PARTIDOS POR ATORES EXCLUÍDOS DO ROL PARA PROPOR AÇÕES EM PARCERIA	
H.	Já atuou em casos de controle de constitucionalidade em que a legitimidade vem de outros grupos, como, por exemplo associações – ou mesmo sindicatos – que não tem representatividade federativa nacional e por isso não tem legitimidade para o ingresso direto com o controle e considera isso algo comum; Se estiver dentro dos interesses, da filosofia partidária, é normal que o partido ingresse com essas ações;
M. 233	PR nunca teria sido buscado com esse intuito. No caso específico de M., que levantou a bandeira do caso (ADO da venda de armas), o partido encampou, o presidente assinou e M. está indo atrás, evidentemente, para efetivar. Concorde que seja feito pelo partido. Quanto a entidades, deveria ser feito por quem é de direito para representar aquela entidade;
W.	O partido, como representação de uma parcela da sociedade, é bastante demandado em variados temas. Exemplo da ADPF da descriminalização do aborto até o terceiro mês : parceria entre o PSOL e a Anis. Há vários outros, sindicatos, associações de classe, que procuram o partido tanto por afinidade ideológica e programática, quanto por ser legitimado pelo art. 103 da Constituição para propor as ações diretas de inconstitucionalidade, ADPF, ADC, etc.;
Y.	Quando é o caso de fazer uma ação, a Clínica busca os partidos políticos

²³³Magda Mofatto.

	<p>por conta do problema de quem vai ingressar; Pensam a ação e procuram identificar quem é a melhor instituição para poder atuar frente às limitações de quem é legitimado ativo; Certos membros da Clínica teriam uma relação mais próxima com alguns partidos, apresentando-lhes a demanda e conversando, pra ver se o partido tem interesse; PSOL, no geral, é um dos que mais se coaduna com as propostas por estarem ligadas a bandeiras que sempre foram do partido; Às vezes discutem que o PSOL poderia estar "sobrecarregado" com as ações da Clínica; Cogita-se trabalhar com entidades de classe, mas existe o receio da ação ser liminarmente desqualificada em função da legitimidade ativa;</p>
S.	<p>Acontece. Ex: ADPF 54, da anencefalia, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde, mas não pensada, inicialmente, pela CNTS; Na maior parte das vezes essas pautas surgem dos movimentos sociais; do movimento feminista, do movimento LGBT, do movimento de pessoas encarceradas, etc. e esses movimentos procuram os legitimados ativos; Às vezes, é o contrário: um partido político está engajado com a pauta e procura quem possa fazer a ação, como um núcleo de prática jurídica em direitos fundamentais de determinada universidade (ex: Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ, Núcleo de Prática Jurídica da FGV Direito Rio, Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB));</p>
O.	<p>Exemplo das associações, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista, que podem propor Ação Civil Pública, mas que não têm legitimidade ativa para propor ações de controle concentrado. em um ambiente democrático, por mais que não seja conferida legitimidade ativa a essas entidades, estas podem recorrer a outros atores legitimados para ajuizarem ações constitucionais;</p>
G. 234	<p>Não sabe dizer se o partido (PHS) já foi buscado por entidades, mas já viu acontecer com vários partidos essa provocação para que se entre com uma ação;</p>
L.	<p>Costuma acontecer com frequência, às vezes um setor da sociedade específico procura os partidos por terem essa legitimação que muitas vezes as ONGs não possuem; Exemplo: causa envolvendo direito do consumidor. Não haveria uma entidade que representasse consumidores, então o partido levaria essas demandas dos consumidores ao Supremo;</p>
K.	<p>Nunca atuou em um caso mas já viu acontecer. Exemplo: caso do aborto</p>

²³⁴Gabriel Azevedo.

	<p>de feto anencéfalo, que quem entrou com a ação teria sido uma entidade que representa os enfermeiros²³⁵. Pareceria mais plausível que entidades da sociedade civil relacionadas à proteção do direito das mulheres acionassem o Supremo, mas foi dada uma cara de proteção de uma categoria profissional para justificar que a entidade que representa os enfermeiros acionasse o Supremo. A interpretação restritiva do Supremo quanto à legitimidade ativa de entidade da sociedade civil tenderia a artificializar a legitimidade e aí na verdade a entidade que representa não é bem a entidade que melhor reflete o campo da sociedade civil que é atingido pela decisão que é contestada;</p>
R. 236	<p>O PCdoB já foi procurado por algumas entidades e já se manifestou a partir desses pedidos; O papel de um partido político também é o de fazer esse elo entre algumas instituições e o Poder Judiciário, nesse caso, já que o PCdoB tem representação no Congresso Nacional;</p>
U.	<p>Não se recorda de ter atuado em um caso assim, o que não significa dizer que nunca tenha acontecido; Essas entidades, os interessados, geralmente provocam os parlamentares, os quais levam a demanda para a Executiva Nacional do DEM (só órgão nacional do partido que pode ajuizar Ação Direta no Supremo e Ação Declaratória) que por sua vez encaminha para o (setor) jurídico. O jurídico analisa a viabilidade, e, havendo autorização da Executiva Nacional, a ação é ajuizada;</p>
N.	<p>o PSOL é procurado muito, principalmente no próprio partido e na liderança partidária na Câmara, que é um para-raio para algumas dessas demandas; Partido que tem já uma capilaridade grande nos movimentos sociais (exemplo: eleição do Boulos, com engajamento do MTST, Mídia Ninja e outros movimentos); Nos últimos dois anos, entende que talvez o PSOL tenha sido a única legenda que deu voz a determinadas demandas junto ao Supremo de determinados segmentos sociais (Ex: Medida Provisória que congelou os aumentos de aproximadamente 35 segmentos do serviço público federal. Cada um podia discutir o que lhe cabia na sua categoria, diante da pertinência temática reduzida, e o PSOL entrou com uma ação geral para discutir toda a MP de modo mais amplo e obteve uma liminar); PSOL recebe propostas de ações de controle sobre todo tipo de matéria quase todos os dias e rejeita muitas, semanalmente; Existe, dentro do partido, uma preocupação em procurar manter uma coerência, primeiramente com a linha ideológica que defende e também</p>

²³⁵A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS) representa, além dos enfermeiros, os demais trabalhadores da área da saúde.

²³⁶Rubens Júnior.

	<p>com a questão da oportunidade e relevância dos assuntos. Preocupa-se com se o tipo que repercussão que a ação pode dar, tipo de entendimento que pode trazer e se não estaria beneficiando um grupo muito minoritário da sociedade em detrimento de outros;</p> <p>A Executiva Nacional do Partido e os deputados da bancada federal e estadual do costumam se debruçar sobre determinados assuntos para ver se vale à pena, se há coerência. Então, conversam com os movimentos sociais, com os atores mais diretamente envolvidos e mesmo com membros do Ministério Público, que se envolveria em muitas das ações que o partido entra;</p> <p>O próprio N. conversa com atores demandantes sobre o aspecto técnico e o aspecto político de propostas, atingindo, com o PSOL e os parlamentares, determinadas conclusões. Ações procuram ter abrangência e cuidado maior em uma série de elementos;</p> <p>Apesar de ter muitas ações, a exacerbação da judicialização na sociedade é uma preocupação do partido. Tem muita coisa que não leva ao STF justamente no entendimento de que "isso não é assunto do Supremo";</p>
V. 237	<p>Se está acontecendo problema com a legislação ambiental, se vai dar uma "virada de ponta-cabeça" por conta de um novo governo e um GreenPeace, por exemplo, procura o PV, é claro que o Partido Verde vai estar (disponível), tudo o que lhes ofender, vão estar. Ligado à sua bandeira, questão ambiental. E se um novo governo atingisse de morte questões existenciais do PV, não seria necessário que alguma Organização Não Governamental os procurasse, porque é natural que todos se juntem. Normalmente, os ambientalistas têm um mesmo palanque, um mesmo foco defendendo as questões planetárias, e o meio ambiente é muito abrangente.</p>

Fonte: elaboração própria.

Quadro 6.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)

²³⁷Vera Lúcia da Motta.

Fonte: elaboração própria.

Esta figura ilustra todos os tipos de demanda externa citados pelas pessoas entrevistadas e seu caminho em direção ao Supremo Tribunal Federal por meio dos partidos:

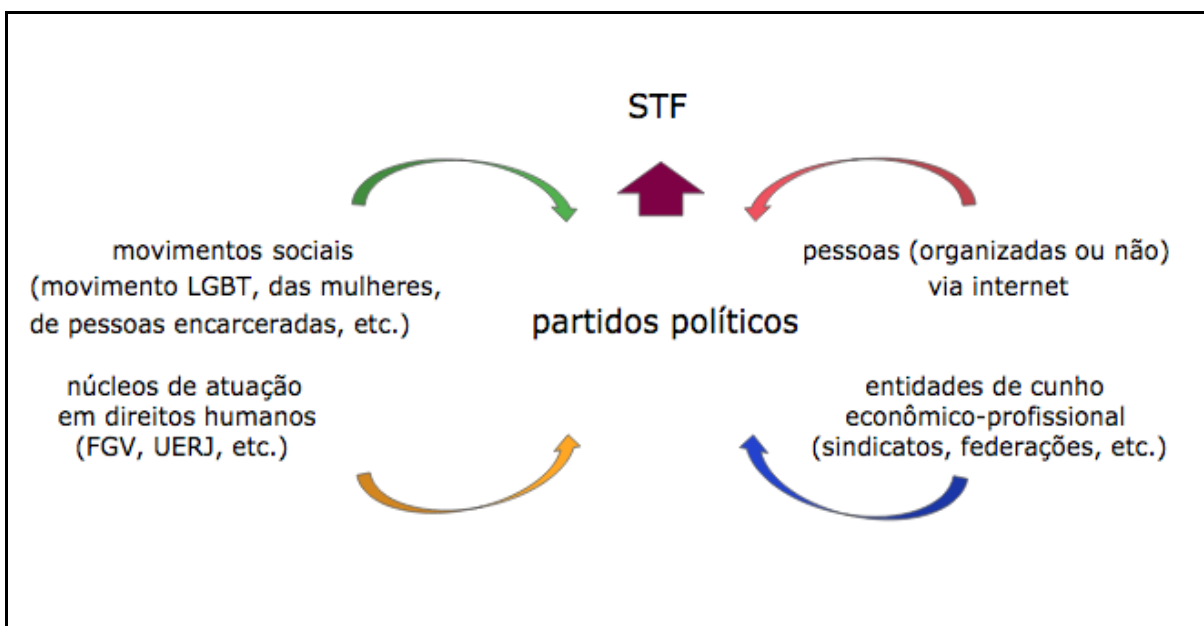


Figura 1 - Fonte: elaboração própria.

Uma possível desvantagem muito pertinente de judicializar como demanda externa para os entes que apresentam a demanda foi diagnosticada por L. (ADPF 378, rito do *impeachment*):

[...] o ideal seria que a jurisprudência do Supremo fosse mais aberta e permitisse que as entidades fossem elas próprias ao Supremo e propusessem essas ações. **Os partidos muitas vezes tem orientações ideológicas e isso tem um impacto também na forma como os magistrados recebem as ações, né, acaba... é**

inevitável que haja uma certa associação com a orientação ideológica do partido.²³⁸

Assim, isso poderia justificar que houvesse uma preocupação maior da parte das entidades interessadas em procurar partidos que de fato estejam alinhados ideologicamente com os objetivos da ação, sob pena da parceria acabar sendo contraproducente, desde seus elementos mais preambulares – como entrar em consenso sobre quais pedidos serão feitos na ação – até questões mais complicadas, como uma suposta interferência na própria convicção dos ministros.

K., (ADPF do rito do *impeachment*) todavia, desafia tal entendimento:

O Supremo realmente têm mostrado muita imparcialidade mesmo, inclusive, principalmente, em relação aos governos que os indicaram. **Não há uma correlação direta e nem se pode pretender que haja entre as posições dos ministros do Supremo e os partidos que são autores das ações.** Eles não prestigiam mais ou menos, né, determinados partidos, essa não é uma correlação possível de ser feita. Na verdade depende mesmo do tema, da importância do tema e da tese em jogo.²³⁹

De um modo ou de outro, ao menos dois tipos de judicialização de partidos por demanda externa foram identificados na pesquisa de campo e são passíveis de averiguação, seja isso positivo ou não, devendo o rol ser expandido ou não.

Aqui, observo que o partido, ao acolher a demanda, acaba por funcionar como espaço institucional de veto para atores que não tem, *a priori*, poderes institucionais formalizados e que estão se valendo da estrutura partidária – em razão de sua legitimidade conferida formalmente pelo art. 103, VIII, da

²³⁸Trecho extraído de entrevista concedida por L.

²³⁹Trecho extraído de entrevista concedida por K.

Constituição Federal – para adquirirem poder de veto, tornando-se partícipes ativos do debate constitucional no julgamento de ações que são julgadas com relativa celeridade, irrecorríveis e com efeitos *erga omnes* e vinculante.

Nestes casos, também é possível, diversamente, enxergar o partido político como corresponsável pela ação; afinal, ao aceitar ter sua legitimidade do rol utilizada, assumiria o protagonismo formal da causa com todos os ônus e bônus provenientes disso. Ele agasalharia a demanda e este ato, ao menos do ponto de vista formal, teria o poder de repelir qualquer passividade na responsabilidade daquela tematização no Supremo Tribunal Federal.

3.10.1 Parcerias em litígio estratégico de direitos humanos

Diante desse panorama, investigo um tipo específico de judicialização como acolhimento de demanda externa: parcerias em litígio estratégico de direitos humanos. A ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário (ADPF nº 347) é um exemplo preciso desse tipo de ação. Z., uma das idealizadoras dessa ADPF, conta, sobre a atuação da Clínica de Direitos Fundamentais:

[...] A ideia era ter um projeto de clínica que fosse... é, ao mesmo tempo, fizesse a diferença, contribuísse para casos de direitos fundamentais, mas também auxiliasse os alunos a terem oportunidade de atuar, de aprender, através da atuação nesse tipo de caso. E aí, ao longo do tempo, os casos foram chegando, [...] no caso da ADPF 347 foi um pouco diferente porque foi um caso em que a gente atuou como representante do autor, porque em geral a gente atuava em ações que já estavam propostas e nós éramos *amicus*, mas nesse caso a gente atuou representando os autores que no caso era partido político, o partido PSOL.²⁴⁰

²⁴⁰Trecho extraído de entrevista concedida por Z.

Z. esclarece que a Clínica sempre foi uma organização apartidária com o propósito de fazer litígio estratégico; a ideia de propor a ADPF nº 347 com um partido político foi em razão da restrição do rol dos legitimados para propor a ação no controle abstrato de constitucionalidade, que inclusive sempre foi feita a crítica da jurisprudência restritiva do Supremo que entende, em regra, entidade de classe como classe econômico-profissional. No caso, o partido político sendo um dos legitimados e havendo nesse partido, no Rio de Janeiro, pessoas que atuavam com a questão carcerária há muitos anos, havia uma *afinidade temática*, de onde surgiu essa parceria para propor a ação.

Aqui, sequer foi necessário buscar uma forma de classificar o trabalho da Clínica pois esta já veio do campo, da própria entrevistada. A prática de litígio estratégico foi brevemente citada no início da pesquisa (subtópico 1.3.3.1) como semelhante à tática de oposição, porém distinta pelo fato de pugnar, usualmente na linguagem dos direitos humanos, por transformação social. Com base nas entrevistas com os atores tanto da Clínica quanto do PSOL, porém, percebeu-se que, ao menos no litígio estratégico deste caso concreto, havia uma preocupação muito grande com a concretização dos direitos a partir da procedência da ação como um todo, bem maior que, por exemplo, a preocupação dos atores pesquisados envolvidos com a ADO nº 41 (comercialização e porte de armas), que, nesse ângulo, se aproximou muito mais de um grupo opositorista.

Além disso, não seria cabível afirmar que a Clínica e o PSOL estariam praticando oposição ao governo em sentido puro, tendo em vista que a ADPF 347 (inconstitucionalidade do sistema carcerário), como colocou Z.,²⁴¹ não se refere a uma questão que pode ser resolvida simplesmente com uma mudança legislativa impulsionada ou não pelo Executivo. As violações seriam muito mais complexas e profundas, pois existem boas leis penais, como a Lei de Execução Penal (LEP), que são descumpridas inclusive pelo próprio Poder Judiciário. Assim, não seria possível falar em oposição ao governo pura e simplesmente

²⁴¹Vide Quadro 3.

neste caso, mas na necessidade de uma postura ativa e coordenada dos três poderes. Por outro lado, seria adequado falar em litígio estratégico. Livia Gil Guimarães descreve tais características quando se refere a essa forma de litígio:

O litígio de impacto procura produzir efeitos duradouros que ultrapassem os limites do caso concreto, ou seja, procura **provocar mudanças em políticas públicas, jurisprudência, legislações, promover debates na sociedade de uma forma geral, fortalecer grupos vulneráveis, além, de claro, por vezes, também obter o ganho do caso concreto.**²⁴²

A autora ressalta que causar impacto e produzir benefícios a certa coletividade parecem ser as "palavras de ordem" do litígio estratégico,²⁴³ o que segue indicando um caráter mais amplo a esse modo de provocar o Judiciário que o da tática de oposição²⁴⁴, que em muitas situações se esgota nos objetivos específicos do partido, os quais podem ser abrangentes mas podem, também, ser muito pontuais. Uma impressão de N. (ADI 5487 da reforma eleitoral de 2015, PSOL), ao responder por que agremiações partidárias acionam o Supremo, exprime essa diferença entre estratégias amplas vinculadas a um projeto político e questões de natureza específica:

[...] do governo do PT pra cá, de 2003 pra cá, eu percebo que alguns partidos têm entrado por algumas questões muito pontuais, não têm discutido exatamente questões de bandeira ideológica ou relacionado a programa do partido, exatamente, então, quando há ações de partidos políticos, elas geralmente estão relacionadas a questões eleitorais, a questões muito específicas do trânsito de alguma determinada medida dentro do Congresso Nacional. Eu acho que o PSOL, nessa questão do controle

²⁴²GUIMARÃES, Livia. *Direito das Mulheres no Supremo Tribunal Federal* : possibilidades de litígio estratégico? Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2009. p. 15. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/direito-das-mulheres-no-supremo-tribunal-federal-possibilidades-de-litigio-estrategico/> acesso em 28.06.2018.

²⁴³Id. Ibid. p. 16.

²⁴⁴TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Op. Cit.

dos partidos, é o que tem uma atuação um pouco mais ampla, assim. Então, por exemplo, aquele partido político [PPS e PSDB, Mandado de Segurança Coletivo 34.070 e 34.071, respectivamente] que ingressou contra a posse do Lula como Ministro, esses são exemplos de medidas muito pontuais que os partidos políticos têm utilizado pra fazer um enfrentamento político de algumas matérias muito específicas.²⁴⁵

K. (ADPF do rito do *impeachment*, do PCdoB), em seu turno, tratando do caráter dessas assim designadas parcerias em direitos humanos descreve um exemplo de litígio por demanda externa em direito das mulheres, qualificando a legitimidade da entidade demandante, neste caso, como "artificial":

Um caso que eu acho que é bem sintomático é, por exemplo, o caso do aborto de feto anencéfalo, que quem entrou com a ação foi uma entidade que representa os enfermeiros²⁴⁶. Veja, naturalmente, pareceria mais plausível que entidades da sociedade civil relacionadas à proteção do direito das mulheres acionassem o Supremo, mas na verdade a categoria profissional deu uma cara de proteção de uma categoria profissional para, digamos assim, justificar que a entidade que representa os enfermeiros acionasse o Supremo. **Então eu acho que na medida em que o Supremo interpreta de forma restritiva essa legitimidade ativa de entidade da sociedade civil, há uma certa tendência até de artificializar a legitimidade, e aí na verdade a entidade que representa não é bem a entidade que melhor reflete o campo da sociedade civil que é atingido pela decisão que é contestada.**²⁴⁷

S., advogada ligada à ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, igualmente usa o exemplo da ADPF 54, da anencefalia: "Basta ver que ela foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Mas ela não foi pensada, inicialmente, pela Confederação Nacional

²⁴⁵Trecho extraído de entrevista concedida por N.

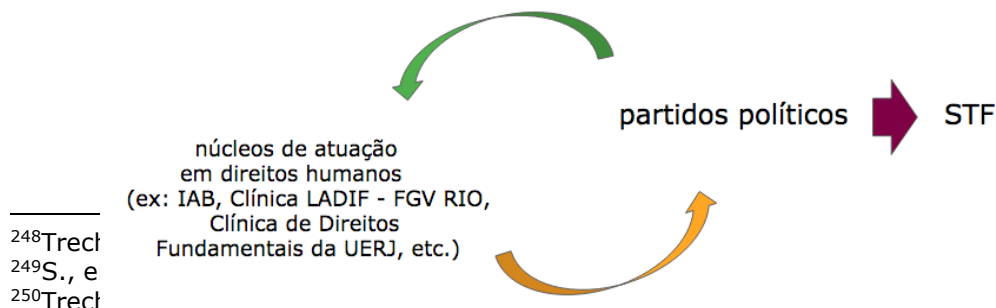
²⁴⁶A CNTS representa, além dos enfermeiros, os demais trabalhadores da área da saúde.

²⁴⁷Trecho extraído de entrevista concedida por K.

dos Trabalhadores da Saúde."²⁴⁸ Assim, nem sempre quem ajuíza a ação seria realmente o legitimado ativo que estava inicialmente engajado com a pauta. Na experiência da entrevistada, na maior parte das vezes essas pautas (de direitos humanos) surgiriam dos movimentos sociais; do movimento feminista, do movimento LGBT, do movimento de pessoas encarceradas, de todos esses movimentos, e os próprios movimentos procurariam os legitimados ativos.²⁴⁹ Afirma, porém, que o inverso também pode ocorrer:

Às vezes é o contrário, isso não tem, evidentemente, uma verdade absoluta. Às vezes o partido político está engajado com a pauta e procura quem possa fazer aquela ação. Então, por exemplo, a FGV, que também tem um núcleo muito conhecido desse tipo de ação, assim como a UERJ também tem o de direitos humanos, muitas vezes é procurada por um partido político que fala: "olha, nós temos essa questão tal, ela é muito importante, podemos fazer em parceria com a FGV?", sabe, ou "podemos fazer em parceria com a UERJ?" então isso pode ser de ambos os caminhos, pode ser um desses legitimados interessados em propor determinada questão que procuram uma entidade, né, uma universidade, um núcleo desse pra poder fazer a ação, ou o contrário. [...] Nós já fizemos esse caminho inverso, também, e nós podemos procurar legitimados para propor a ação que nós pensamos inicialmente. Então, tem ambos os caminhos.²⁵⁰

Desta maneira, o relato de S. (ADPF do sistema carcerário) ficaria melhor expresso da seguinte forma:



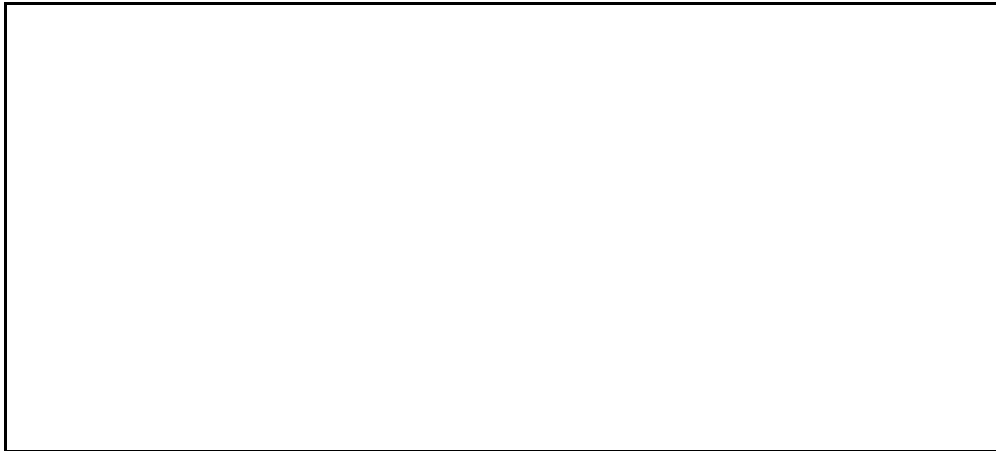


Figura 2 - Fonte: elaboração própria.

Na vivência de S., no entanto, o mais comum é que esse tipo de ação nasça dos movimentos sociais, das universidades, dos grupos que as pensam, e depois procurem os legitimados ativos que o contrário. A fala de Y., também envolvida com a elaboração da ADPF 347 (sistema penitenciário), caminha na mesma linha, denominando as ações oriundas das agremiações que buscam algum núcleo que possa efetivá-la de "demanda de fora para dentro." Ao constatar que tal hipótese é de fato mais rara, falando com base em sua vivência atuando na Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, Y. propõe uma possível explicação para isso, inserida na lógica de que os partidos políticos são grandes organismos com uma estrutura interna complexa que, em regra, daria conta das próprias demandas:

Raramente, algumas vezes a gente pode ter alguma **demanda de fora pra dentro em relação a partido**, porque em geral, se o partido quer ajuizar uma ação tipo ADPF, ele tem a sua estrutura jurídica, seus meios para fazer isso, no caso da Clínica é o inverso, a gente pensa a ação e aí a gente tem que identificar quem é melhor instituição para poder estar atuando frente às limitações de quem é legitimado ativo.²⁵¹

²⁵¹Trecho extraído de entrevista concedida por Y.

Em que pese a afirmação de vários entrevistados da ADPF nº 347 (sistema carcerário) de que a parceria, neste caso, foi programática e ideológica, um deles (Q.) cogitou, em visão particular, outro ponto que vale ser considerado sob uma perspectiva do acesso à justiça e, neste caso, especificamente do acesso aos partidos como instrumento de efetivação do acesso à justiça. Trata-se da questão da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ estar inserida no meio jurídico e acadêmico e da proeminência de alguns de seus membros no debate público como algo que pode ter influenciado no acolhimento da ação pelo partido.

Assim, coletivos que não contam com uma estrutura jurídica, com certo reconhecimento no cenário político ou mesmo com relacionamentos pessoais dentro dos partidos políticos ficariam em uma posição difícil de conseguir, ao menos, o acesso a um *partido*, quanto mais o acesso à justiça.

N., advogado do PSOL, enfatizou em mais de uma ocasião que há, de fato, um "filtro" no partido para a aprovação de ações provenientes de demanda externa:

A gente rechaça ações de inconstitucionalidade semanalmente, semanalmente. Muitas delas passam no escritório e a gente conversa sobre o aspecto técnico e tal, o aspecto político mesmo, conversa com determinados atores, o PSOL, o Congresso, e chega a algumas conclusões, entendeu? As ações do PSOL nunca são feitas de qualquer maneira, a qualquer momento, de qualquer forma. Procuram ter essa abrangência, esse cuidado maior, assim, de uma série de elementos e tudo.²⁵²

Nem todas as demandas são, deste modo, admitidas no âmbito desse partido, havendo um mecanismo próprio de "admissibilidade" da ação, o que é

²⁵²Trecho extraído de entrevista concedida por N. à pesquisa.

plenamente justificável em face da preocupação com a coerência programática.

Rubens Pereira Júnior, contrário à ampliação do rol de legitimados do art. 103 da CF, entende que "o papel de um partido político também é [...] fazer esse elo entre algumas instituições, alguns institutos, e o Poder Judiciário nesse caso, já que tem representação no Congresso Nacional."

Contudo, o cumprimento desse papel atribuído às legendas já ficaria dificultado diante de filtros como este (compreensíveis, reforça-se). Partidos políticos, como entes representantes de parcelas específicas da sociedade e não de seu todo, dotados de programa e ideologia definidos, talvez não sejam os melhores para o exercício do papel de instrumento de acesso à jurisdição constitucional, uma vez que não têm o dever de assumir qualquer ação que seja, com potencial, a depender do caso, de trazer-lhes benefícios mas também prejuízos. Com isso, o dito propósito das agremiações de defesa da Constituição nem sempre é cumprido, e sim apenas dos interesses relativos à sua agenda, a seus constituintes ou a seu funcionamento enquanto pessoa jurídica de direito privado.

Também na lógica da dificuldade do acesso à justiça, não é absurdo supor que várias entidades ou demais grupos sociais possam ter interesse em acionar o Supremo pela via do controle concentrado mas sequer têm ciência que existe a possibilidade de – tentar – provocar um partido político ou outro legitimado a fazê-lo.²⁵³

3.10.2. O partido como escoadouro de reivindicações sociais

²⁵³Outra questão que poderia dificultar esse acesso aos partidos é o distanciamento da população por parte da classe política, ou mesmo um ódio generalizado à política como um todo; como colocado por U. (DEM), "partido político no Brasil é um tema que não suscita paixões na sociedade, pelo contrário".

Outro exemplo de situação em que o partido foi provocado a ajuizar a ação por demanda externa, dentre as ações do recorte metodológico, é a ADPF nº 407 (anulação do *impeachment* e afastamento do Presidente da Câmara, PHS). Segundo Gabriel Sousa Marques de Azevedo, Vereador de Belo Horizonte/MG, este caso nasceu de pessoas comuns que procuraram o apoio do partido, tendo em vista sua legitimidade ativa assegurada constitucionalmente (art. 103, VIII, CF):

"No caso, foi uma demanda da sociedade. E como o partido estava disposto, o partido resolveu fazer."²⁵⁴ Perguntado sobre se houve a atuação de algum grupo mais específico, afirmou:

Diversos, né. É, a pessoa... Hoje em dia, a grande verdade é que as associações, as entidades tipicamente hierárquicas de organização e representação da sociedade, são muito... Há uma grande importância que adotam pela internet, podem se conectar com tantos outros. Então essas pessoas acabam se conectando, mas precisam seguir um caminho tradicional e determinado pela lei, **então, na verdade, certamente é uma demanda que surge de internet, cidadãos unidos e por aí vai, que acaba canalizando em uma legenda.**²⁵⁵

Em sentido próximo, L. (ADPF do rito do *impeachment*, proposta pelo PCdoB) exemplifica consumidores como pessoas que, não tendo uma entidade que as representem, procurariam os partidos:

Isso é muito comum, costuma acontecer com frequência. Às vezes um setor da sociedade específico procura os partidos, porque os partidos têm essa legitimação que muitas vezes as ONGs não possuem, né, então por exemplo, uma causa envolvendo direito do consumidor. **Você não tem uma entidade que represente consumidores, então o partido leva essas demandas dos consumidores ao Supremo.** Então isso costuma muito acontecer, porque a jurisprudência do Supremo é

²⁵⁴Trecho extraído da entrevista concedida por Gabriel Azevedo.

²⁵⁵Vide nota anterior.

muito restritiva [...] A coisa é muito, efetivamente muito restritiva e só poucas entidades de classe tem esse acesso. Eles fazem uma interpretação muito econômica do conceito de entidade de classe, então uma... por exemplo, isso que eu mencionava agora há pouco, uma entidade de representação dos consumidores, agora tem até uma retenção recente, favorável à sua legitimação, mas a regra geral é de que não havia essa legitimação. Então era muito comum que, por exemplo, consumidores tivessem que procurar partidos políticos para ter esse tipo de acesso.²⁵⁶

Tanto o conteúdo da fala de U. (ADI sobre migração partidária, do DEM) no Quadro 6 (sobre a origem das demandas que chegam aos partidos), de que geralmente os pedidos de ação chegam ao partido via parlamentares, quanto o da afirmação de N. no mesmo quadro, segundo a qual os dois principais locais onde o PSOL é mais procurado para propor ações de controle é na sede do partido e na bancada federal, puderam ser observados em quatro das seis ações estudadas, ressaltando o papel do parlamento como porta de entrada de reivindicações da sociedade.

Apenas nas ações sobre a distribuição sobre tempo de propaganda eleitoral (ADI 4795 e 5487) a demanda não foi (até onde se sabe), em maior ou menor medida, canalizada ou articulada por parlamentares. E essas de fato se distinguem das outras por tratarem de temas que não têm relação com o programa do partido ou demandas do eleitorado de forma direta, como foi dito anteriormente, sendo que o parlamento pode servir como porta de entrada de diversas reivindicações da sociedade.

J. (ADO 41, venda de armas, PR), ao considerar efeitos positivos nos eleitores em uma possível decisão de procedência da ADO 41, dispõe:

Mesmo que não seja uma opinião minha, ou da Deputada, mas eu acho que se ela está representando e o povo quer

²⁵⁶Trecho extraído da entrevista concedida por L.

uma situação dessa, acho que ela tem sim que tentar correr atrás e tentar mudar.²⁵⁷

Essa fala demonstra, aliada à constatação de J. de que houve muitos pedidos de eleitores para que a ação fosse ajuizada, que a própria ADO nº 41 (venda de armas) também pode ser entendida como um instrumento de dar vazão a certas reivindicações sociais de um grupo específico, demanda externa por definição.

3.11. Ambiente político

3.11.1. Apoio popular

As respostas dos entrevistados no tocante à apoio popular no contexto do ajuizamento da ação foram conforme o quadro:

Quadro 7 - APOIO POPULAR NA PROPOSITURA DA AÇÃO		
AÇÃO	HOUVE APOIO?	DE QUE TIPO?
ADO 41 (venda de armas)	SIM	H.: houve posições de ambos os lados. Setores muito específicos da sociedade se manifestaram de forma favorável, mas, da mesma forma, houve manifestações contrárias, daqueles que defendem que essa política só aumenta a criminalidade e a quantidade de crimes; J.: receberam vários pedidos de pessoas que apoiam a pauta;

²⁵⁷Trecho extraído de entrevista concedida por J.

		M. ²⁵⁸ : o que se tem de apoio popular é sentido na conversa das pessoas nas redes sociais. Exemplo: enquete no Facebook da deputada Magda em que 92% dos participantes votaram a favor de "abater bandido armado com fuzil". Assim, automaticamente existiria uma participação de apoio da população, que também se manifestou ao eleger essas pessoas que tem por bandeira a segurança pública;
ADPF 347 (sistema carcerário)	NÃO / SIM ²⁵⁹	X.: não costuma trabalhar a partir disso; não haveria nenhum apoio popular, por exemplo, a direito de preso; W., Z.: questão ficou mais restrita à academia e ao mundo do direito; Q.: após a propositura receberam respostas positivas na UERJ e de outros grupos de direitos humanos. Ação saiu no jornal;
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	NÃO	U.: na época, a mídia teria estranhado muito a criação do PSD. Não houve apoio no sentido de manifestação popular; houve engajamento, mas restrito à militância partidária. "partido político no Brasil é um tema que não suscita paixões na sociedade";
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)	SIM	N.: manifestação prévia de segmentos sociais e políticos. Pedidos individuais de eleitores; V ²⁶⁰ .: apoio popular seria fundamento intrínseco a qualquer decisão tomada por partidos; diante da crise política da época (falta de identificação da população com os partidos maiores), ADI buscava garantir do pluripartidarismo ao sistema eleitoral brasileiro;
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	SIM / NÃO	K.: intenção dar um aceno ao espectro social que apoia o partido de que eles estavam tentando proteger a Presidência da República contra investidas ilegítimas que dessem caráter de ilegitimidade ao processo de <i>impeachment</i> ; L.: não considera que apoio popular teve qualquer

²⁵⁸Magda Mofatto.

²⁵⁹Apenas Q. entendeu que houve algum tipo de apoio popular, mas somente após a propositura da ação.

²⁶⁰Vera Lúcia da Motta.

		<p>papel na decisão de propor a ação;</p> <p>R.²⁶¹: impopular na sua maioria, redes sociais, parte da população era a favor do <i>impeachment</i>, tanto que ele se confirmou depois. Mesmo sendo impopular, seria importante no sentido de cumprir a regra do jogo, de deixar a Constituição acima;</p>
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)	SIM	<p>G.²⁶²: comentários favoráveis na internet que celebravam os fatos;</p>

Fonte: elaboração própria.

Alguns contrastes podem ser destacados sobre os efeitos da decisão das ações na sociedade e sua repercussão. Rubens Pereira Júnior (Deputado do PCdoB), por exemplo, considera que a ADPF 378 (rito do *impeachment*) foi majoritariamente impopular, já que parte da população era favorável ao processo de *impeachment*, que veio a se confirmar. K. (advogado envolvido com a ADPF do rito), distintamente, entende que a decisão em sede dessa ADPF foi bem vista pela maioria das pessoas, embora insinue que talvez poucas pessoas tenham, de fato, tomado conhecimento da ação:

Eventualmente, como eu disse, o partido realmente quer reafirmar os seus valores fundamentais, né, por meio da atuação no Supremo. Então eu acho que, por exemplo, a ADPF do *impeachment* se mostrou uma ADPF estabilizadora e contida também, porque ao mesmo tempo o partido não queria que o Supremo ingressasse no mérito, então é ao mesmo tempo uma ADPF que respeitava a autonomia do Congresso, mas que pretendia dar estabilidade ao processo, então eu acho que ao mesmo tempo era uma decisão bem vista, digamos assim, pela maioria das pessoas, porque impedia um casuísmo e ao mesmo tempo reafirmava valores do partido com o

²⁶¹Rubens Júnior.

²⁶²Gabriel Azevedo.

jogo democrático. [...] Se bem que no fundo, eu acho que a repercussão social disso é pequena, isso eu não tenho como afirmar. Mas **eu acho que, na verdade, as pessoas, em geral, é um círculo de pessoas muito pequeno, muito reduzido que sabe qual foi o partido que entrou com a ação e que faz esse *link* da ação com um tipo de tema, então assim: eu acho mesmo que o partido quer reafirmar os valores fundamentais mesmo que ele defende.**²⁶³

K. faz essa crítica aliada a uma observação de que a litigância no Supremo seria tão intensa e corriqueira que sequer chamaria a atenção da sociedade e de atores relevantes que certo partido entre com certa ação; talvez nem os próprios políticos soubessem exatamente quem está pedindo o quê ao STF.

Em sentido próximo, Q. (a respeito da ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, sobre a qual deu sua entrevista) argumenta:

Olha, eu acho que sinceramente, o eleitorado em geral, não fica sabendo. Quem fica sabendo é o eleitorado ligado ao Direito. Porque assim, nesse meio de direitos humanos, a gente é até bem conhecido. Mas é nicho. Se você for perguntar para um eleitor do PSOL e falar: "você sabia que o PSOL, junto com um grupo de alunos da UERJ, entrou com uma ação no Supremo para melhorar os presídios?" eu te digo que 90% do eleitorado do PSOL daqui não vai fazer ideia. Essa é minha experiência pessoal, eu posso estar enganado, mas a visão que eu tenho é de que a divulgação de ações judiciais não é tão grande.

Tais percepções denotam que a iniciativa de propositura de ações judiciais por parte dos partidos políticos, apesar de ser um instrumento tão

²⁶³Trecho extraído de entrevista concedida por K.

Essa noção de reafirmar os valores que o partido defende também aproxima o litígio da ADPF 378 de uma judicialização como instrumento de governo na modalidade de declarar oposição a decisões tomadas à revelia do governo entendidas como inadequadas.

largamente²⁶⁴ utilizado, nem sempre toma grandes proporções, a depender do tema em discussão.

3.12. STF pelos partidos : alianças, isenção ou prejuízos?

Quanto à questão "você considera o Supremo um possível aliado dos partidos políticos? E do seu partido especificamente?" A maior parte dos entrevistados respondeu que a frase sequer faria sentido pois o Supremo não deveria ser aliado de ninguém. Já Vera Lúcia da Motta (PV) pondera o seguinte:

Entendo que a maior aliada das agremiações partidárias é a Constituição da República de 1988, por prever as principais garantias constitucionais dos órgãos partidários.

Com efeito, por ser o STF o órgão do Poder Judiciário responsável pela aplicação dos dispositivos constitucionais nos casos concretos, pode-se ampliar o entendimento no sentido de considerar a Suprema Corte como aliada das agremiações.²⁶⁵

Vê o STF, portanto, como um aliado por extensão, uma vez que sua função é fazer valer os direitos constitucionais dos partidos. O quadro abaixo expõe os demais argumentos:

Quadro 8 - POSSIBILIDADE DE CONSIDERAR O STF UM ALIADO	
RESPOSTA	
H.	Não daria pra falar que o Supremo é um aliado. Passaria, hoje, por um problema de identidade muito gerado pela inação dos outros poderes.

²⁶⁴

²⁶⁵Trecho extraído da entrevista concedida por Vera Lúcia da Motta.

	Então acaba tendo um protagonismo que não seria correto. Não encara como um aliado, não daria pra se fazer essa afirmação;
M. 266	Não considera como aliado. Poder Judiciário e Supremo não podem ser aliados de ninguém. precisam ser conciliadores. O que poderia atrapalhar é o Supremo ter sua própria opinião com relação a alguns casos e dar uma decisão contra a lei; são humanos, pessoas, e como humanos tem sua própria opinião; Exemplo: ADO 41. Entraram com liminar. M. quis falar com o ministro que nem atendeu, centenas de vezes, porque concluiu que o caso era esse. Pediu audiência, deixou claro qual era o assunto, então tem certeza que foi porque esse é um assunto que não interessa;
J.	Entende que isso existe, mas que hoje em dia, não estaria sendo; considera que é uma Corte mais política do que jurídica, então seria por isso. Não deveriam decidir da forma que estão decidindo;
X.	Para algumas coisas sim, para outras não;
W.	Em alguns temas sim, em outros não. Normalmente naqueles temas em que há alguns direitos fundamentais relacionados a liberdades individuais, talvez o Supremo possa ser um aliado. Em temas que envolvem a estruturação econômica da formação do nosso capitalismo, como, por exemplo, a reforma trabalhista, o Supremo tem mostrado que de fato não é um aliado. Muito pelo contrário, ele tende a decidir conforme a movimentação do poder econômico;
Z.	Acha que em algumas agendas o Supremo é um aliado, outras, menos. Dependeria para o quê que se quer promover, e quem está promovendo, então partido, entende que depende do partido, depende da causa que está sendo discutida, e no caso das pessoas que atuam com litígio estratégico em direitos humanos, acha que o Supremo em diversas causas tem se mostrado um aliado, em outras, não. Então, por exemplo, causas relacionadas a direitos LGBT têm conseguido avançar pela via do Supremo, isso é muito importante. Ex: alteração de nome e sexo no registro de pessoas trans, Z. e Clínica atuaram;
S.	Há uns 10 anos, diria que sim, com certeza. Porque algumas dessas questões, só se tinha perspectiva, realmente, pelo Supremo, como aborto, união homoafetiva, etc. Ex: ADPF 54, que acompanhou muito ativamente. Considera que não teria passado essa questão da anencefalia, por exemplo, no Congresso da época. Então, realmente acabaram sendo caminhos muito importantes para esses temas. Mas tem dúvidas se responderia com a mesma veemência atualmente. A

²⁶⁶Magda Mofatto.

	composição mudou muito e o Supremo estaria muito acuado em algumas questões. Assim, aliado talvez fosse uma palavra muito forte;
O.	Supremo deve cumprir o papel constitucional que lhe foi aferido, sendo um aliado de todo e qualquer cidadão que tenha seus direitos e garantias fundamentais violadas, não apenas dos Partidos;
L.	Afirmção não faz sentido; tribunal deve julgar com imparcialidade;
K.	Entende que não. Felizmente, o Supremo tem sido muito cauteloso nesse sentido, primeiro porque parece equivocada a imagem de um tribunal que é tão ativista como parece. Na verdade o Supremo, em geral, teria sido majoritário mesmo, Supremo teria mantido as principais decisões políticas nacionais. O Supremo não tem feito interferências, assim, tão drásticas, contramajoritárias drásticas, em sua visão. Isso não corresponde à realidade da atuação do Supremo. Segundo que, felizmente, os juízes do Supremo realmente têm mostrado muita imparcialidade mesmo, inclusive, principalmente em relação aos governos que os indicaram. Não haveria uma correlação direta e nem se pode pretender que houvesse entre as posições dos ministros do Supremo e os partidos que são autores das ações. Eles não prestigiam mais ou menos determinados partidos, essa não é uma correlação possível de ser feita. Na verdade dependeria mesmo do tema, da importância do tema e da tese em jogo. Acha, portanto, que não dá pra dizer que o Supremo é aliado de partido político nenhum;
G. 267	"Jamais." O Supremo não é aliado, em sua visão, de partido algum. Tem uma função constitucional muito clara, de garantir a Constituição, e estivesse o Supremo agindo a favor de qualquer partido, não se teria o devido funcionamento do Estado Democrático de Direito;
U.	Não tem essa percepção. O único aliado do Supremo seria a Constituição. Então, não tem elementos para dizer que o Supremo Tribunal Federal vem se comportando como aliado de uma instituição "a", "b" ou "c". O Supremo tem exercido em nível de excelência esse papel de guarda e defesa da Constituição;
N.	Difícil falar isso porque o Supremo na verdade são onze supremos. Então começa por aí a dificuldade de ver o Supremo como uma coisa orgânica, única, e que se possa aliar a ele; N. reconhece, em alguns ministros, uma sensibilidade maior para algumas questões que são caras ao PSOL (Fachin, Barroso, a própria Cármen Lúcia), alguns temas ali sociais, alguns temas de preservação de minorias e tal. Não acha possível estabelecer um critério de que o

²⁶⁷Gabriel Sousa Marques de Azevedo.

	<p>Supremo pense de determinada maneira. Depende muito da matéria, do contexto histórico e do momento que se vive e se julgam determinadas ações;</p> <p>O PSOL teve algum sucesso no Supremo Tribunal Federal em algumas demandas e teve fragorosas derrotas em outras;</p>
V. 268	<p>Pelo princípio da impessoalidade, não se admitiria qualquer tratamento desigual oferecido pelo STF a nenhum dos partidos políticos, tampouco a qualquer uma das partes envolvidas em conflitos que tramitam sob sua jurisdição;</p> <p>Entende que a maior aliada das agremiações partidárias é a Constituição da República de 1988, por prever as principais garantias constitucionais dos órgãos partidários;</p> <p>Sendo o STF o órgão do Poder Judiciário responsável pela aplicação da Constituição, seria possível ampliar o entendimento no sentido de considerar o STF aliado dos partidos.</p>

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)

Fonte: elaboração própria.

Somente os entrevistados da Clínica, os do PSOL e Vera Lúcia da Motta, do PV, reconhecem a possibilidade do Supremo vir a ser (ou ter sido) um aliado em algumas matérias (ou "aliado de todos", genericamente). J. (ADO do PR), por outro lado, afirma que alianças desse tipo existem mas que o

²⁶⁸Vera Lúcia da Motta.

Supremo não está sendo um aliado no momento. Todos os outros tendem a dizer que não, ou mesmo que a afirmação não teria lógica.

Tal distinção poderia ser creditada a uma compreensão mais jurídica da pergunta²⁶⁹ (que rejeitaria o termo “aliança” se aplicado à um Tribunal) em oposição a uma abordagem de teor político mais preponderante, como, possivelmente, foi o caso dos atores que militam em direitos humanos.

Passo, adiante, para a análise do papel da jurisprudência nas ações dos partidos políticos no Supremo Tribunal Federal.

3.12.1. Papel da jurisprudência

Neste subtópico, cumpre lembrar que a jurisprudência é um possível fator de influência na tomada de decisão de provocar o Supremo por estar diretamente ligada às expectativas dos atores em relação ao tribunal. Assim, tais expectativas integrariam a motivação dos partidos, que poderiam fazer cálculos políticos de modo a não ajuizar determinada ação se o contexto não for favorável.

Quase todos entrevistados evocam a jurisprudência como um importante fator na decisão de propor a ação, conforme o quadro abaixo, que expõe as considerações de cada pessoa pesquisada sobre o papel da jurisprudência, de acordo com a respectiva ação:

Quadro 9 - PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA		
AÇÃO	INFLUÊNCIA NA DECISÃO	COMO INFLUENCIOU

²⁶⁹Todos os entrevistados sob sigilo possuem formação jurídica, independentemente de serem assessores parlamentares.

	DE PROPOR	
ADO 41 (venda de armas)	SIM/NÃO	H.: apenas no âmbito da omissão; J.: acha que não; avalia que não há uma aceitação do tema pelos ministros; Magda Mofatto: não teria nenhuma decisão do STF nesse sentido;
ADPF 347 (sistema carcerário)	SIM	W.: jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia; Z.: a ação é muito ampla, até onde saiba, primeira vez que alguém tenha feito algo parecido. Valeram-se de julgados de entendimentos dos Ministros que já tinham se manifestado sobre a questão carcerária como uma questão muito grave e também nas coisas específicas que pediram, mas neste caso realmente queriam criar uma jurisprudência nesse sentido, porque se trataria possivelmente do primeiro caso de litígio estrutural, nestes termos, decidido pelo Supremo. Então, não tinha tanta referência assim; Q.: ação proposta em período em que o STF estava tomando decisões mais progressistas; ²⁷⁰ O.: a situação degradante a que estão submetidas as pessoas privadas de liberdade no país influenciou a decisão de propor a ADPF;
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	SIM	L.: com certeza. O trabalho de todo advogado que atua no Supremo deveria considerar fortemente a jurisprudência; K.: sim. Basicamente o que a ADPF pretendia era copiar o procedimento que o próprio Supremo já tinha fixado no caso do Collor. Não se queria que houvesse 'invencionice'; Rubens Pereira Júnior: de alguma forma sim,

²⁷⁰Q. não representa qualquer visão institucional.

		porque sabia-se que o rito estabelecido pelo Eduardo Cunha frontalmente feria tanto a Constituição Federal, a Lei 1.079 E também as decisões do próprio Supremo no <i>impeachment</i> do Collor. Então o precedente do Supremo foi decisivo;
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)	SIM	Gabriel Sousa Marques de Azevedo: a jurisprudência do Supremo teria influenciado a decisão de propor a ação;
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	SIM	U.: o norte da tese, como o Supremo já tinha dito há aproximadamente sete anos, considerando o ajuizamento dessa ação, era que o mandato proporcional pertence ao partido. Este foi o ponto de partida;
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)	SIM	N.: havia uma expectativa muito grande dos movimentos que participam do PSOL, do PV, de todo mundo, que houvesse a preservação da jurisprudência anterior do Supremo da não permissão de critérios tão desproporcionais como os que foram da reforma eleitoral de 2015; Vera Lúcia da Motta: as decisões anteriores proferidas pelo STF sobre a aplicação da cláusula de barreira foram basilares na fundamentação dos pedidos pleiteados na ADI 5487.

Fonte: elaboração própria.

Vale, dentre os comentários, ressaltar a afirmação de Z. (ADPF 347) de que o propósito da ADPF 347 (sistema carcerário), menos do que se amparar em precedentes, era de fato *criar* jurisprudência no âmbito do litígio estrutural.

No âmbito da ADO 41 (venda de armas), tanto J. quanto Magda Mofatto consideraram que jurisprudência não teve nenhum papel na tomada de decisão de propor a ação. J. não entende que os ministros do STF tenham uma boa

aceitação da questão armamentista, e Magda Mofatto, também nessa linha, dispõe, ao tratar mais especificamente da perspectiva do caso:

Não é muito boa a perspectiva haja vista que já está ajuizada e não houve nenhum andamento nisso. Um ano e meio, e pouco. **As esperanças vão indo embora. Não tem como pressionar um ministro do STF, ele [Ministro Celso de Mello] não deu importância. O fato é esse. Se ele julgasse importante para mostrar, teria dado atenção.**²⁷¹

Isso mostra, também, como as expectativas em relação à Corte podem oscilar a depender do momento. Neste caso, de fato não havia jurisprudência sobre o tema, mas sempre há o risco da jurisprudência ir se alterando, e, com elas, as esperanças dos atores.

3.13. Contraste de narrativas

Aqui, proponho uma contraposição entre narrativas das ações classificadas conjuntamente, em pares. Esse contraste é relevante pois mostra como atores com objetivos diversos podem se aproximar ou se afastar do ponto de vista das estratégias adotadas na judicialização. Nas entrevistas, questionei se o entrevistado conhecia a ADPF/ADO/ADI correspondente à outra ação de seu par e se, mesmo não conhecendo, saberia dizer o porquê de tal discussão ter sido levada ao Supremo por tal partido.

Apesar de não ter sido exatamente esse seu objetivo inicial, essa pergunta acabou remetendo, em alguns casos, a certas distinções tradicionalmente observadas entre esquerda e direita, tendo em vista que o desenho do recorte considera isso. O par em que esse contraste fica mais claro

²⁷¹Trecho extraído de entrevista concedida por Magda Mofatto.

é o do sistema carcerário / venda de armas. W. (ADPF 347, do sistema carcerário, PSOL) assevera, sobre a questão das armas de fogo no Congresso:

O que eu posso dizer é que aqui no Congresso havia uma Comissão Especial para se discutir a reformulação, na verdade a flexibilização do Estatuto do Desarmamento, e o PSOL fez uma oposição ferrenha, uma oposição dura, ao projeto, que basicamente era patrocinado pela bancada da bala, e que tinha como objetivo – aliás, muitos deles financiados pela indústria das armas no Brasil, isso foi denunciado à época, – flexibilizar o porte e a posse de armas, e, certamente, como todos os pesquisadores, como todos os estudiosos do tema mostram que quanto mais armas, mais violência, nós nos colocamos contrários né, a qualquer tipo de flexibilização do Estatuto do Desarmamento.²⁷²

Ainda a respeito da "Bancada da Bala", W. (ADPF do sistema carcerário) enuncia:

[a bancada] discute muito pouco... digamos, pouco profundamente os problemas fundantes que levam à criminalização. E, com isso, acaba sendo uma saída fácil e senso comum, a tentativa de, sobretudo dentro de uma lógica muito espetacularizada de atuação parlamentar, a tentativa de responder problemas muito complexos com soluções simplistas e fáceis. Pra esses parlamentares que, evidentemente, o PSOL se opõe e trava uma luta diária e árdua no Congresso Nacional, contra essas pautas ligadas ao superencarceramento e ao aumento de pena, mas pra essa bancada, o aumento de pena e a tipificação de possíveis novos crimes é sempre a saída para problemas muito complexos [...] esse tipo de proposta, que alarga o Estado punitivo, que retira, muitas vezes, direitos e garantias fundamentais muitas vezes descritas na Constituição e tem o objetivo, ou pelo menos, isso acaba acontecendo, a possibilidade de aumentar ainda mais a já enorme população carcerária no Brasil.²⁷³

²⁷²Trecho extraído de entrevista concedida por W.

²⁷³Trecho extraído de entrevista concedida por W.

Já J., (ADO 41, comercialização de armas, PR) propõe, após questionar se a ADPF 347 tinha relação com presos sendo colocados em contêineres e obter a resposta de que tinha relação com diversas situações semelhantes a essa:

Sou a favor de o seguinte: a gente tem que judicializar a política quando há uma clara omissão, e no caso [dos contêineres], da mesma forma da ADO, na questão da omissão em relação ao porte, mas o restante mesmo eu acho que... eu acho que qualquer coisa estão indo ao STF, qualquer coisa é o STF. Está muito, muito complicada essa questão.²⁷⁴

Reforçando que a judicialização só deveria ocorrer sendo muito clara a irregularidade, J. exemplifica um caso hipotético de provocação do Judiciário em reação a eventual aprovação do PL nº 3722/2012 (que revoga o Estatuto do Desarmamento, dentre outras providências) e emite sua opinião contrária isso:

Agora, por exemplo, se fosse o contrário, se aqui, novamente, a gente conseguisse aprovar o projeto do Rogério Peninha que já constituiu a Comissão Especial, já apresentou parecer, se conseguir votar esse projeto, e aí depois eles levarem pra discutir, e aí? Eu acho que se o que os deputados decidirem não for inconstitucional, não for uma questão de controle do STF, se alguém provocar pra mudar uma decisão que é totalmente atribuição do Congresso Nacional, eu acho que não seria legal.²⁷⁵

Interessante notar que o entendimento do que é ou não constitucional é objeto de constantes disputas, inclusive no Congresso Nacional. A aprovação deste ou de qualquer outro projeto (com exceção de eventual unanimidade sobre algum tema, quase impossível na prática) implica a prevalência de uma visão vencedora sobre uma vencida a respeito da constitucionalidade da

²⁷⁴Trecho extraído de entrevista concedida por J.

²⁷⁵Trecho extraído de entrevista concedida por J.

matéria. Nesse sentido, sobre a possibilidade de inúmeros atores interpretarem a Constituição, Z. (ADPF do sistema carcerário) aduz:

O Supremo é um intérprete privilegiado da Constituição, ele tem um papel muito importante de interpretar e fazer valer a Constituição, embora eu ache que não é o único, na verdade o que eu acredito, que eu defendi na minha dissertação de mestrado, é de que existem múltiplos intérpretes da Constituição, inclusive os cidadãos são intérpretes que devem se sentir autorizados a interpretar a Constituição também, mas o Supremo tem um papel privilegiado porque ele dá as decisões que são vinculantes. Não só as decisões do Supremo são importantes mas também os debates que acontecem no âmbito do Supremo, são debates que ganham muita repercussão, muita visibilidade, então é um intérprete privilegiado muito importante da Constituição.²⁷⁶

Q., da ADPF 347 (sistema carcerário), tece consideração semelhante a J. (ADO da venda de armas, PR) no sentido de que o contexto atual favoreceria a obtenção da decisão da pauta da ADO 41 no Congresso:

Ela [a ADO 41] foi proposta em junho do ano passado. Então o que eu imagino é: eles fizeram um cálculo político de que no Congresso ou não seria pautado ou não passaria. Então, tentaram recorrer ao Supremo. Só que com o próximo Congresso eles não vão precisar de Supremo nenhum.²⁷⁷

Já H., (ADO 41, venda de armas), ao responder sobre a ADPF 347, considerou:

Eu conheço a ação. O que que acontece? O PSOL ele tem uma linha pela "desencarcerização", ou seja, entende que o cárcere não resolve o problema de segurança. Particularmente eu não concordo com essa linha, mas é uma, mais uma vez, é uma coisa louvável, porque é uma

²⁷⁶Trecho extraído de entrevista concedida por Z.

²⁷⁷Trecho extraído de entrevista concedida por Q.

questão de partido. O partido está dizendo: “eu não concordo com essa política de tolerância zero, de aumento do cárcere, e o cárcere, vamos dizer assim, algo que você tem que ir lá, cumprir a pena e sair melhor, não concordo com essa posição.” Ok. É uma posição do partido e isso vai ser discutido doravante.²⁷⁸

H. expressa deferência à judicialização como um todo perante STF. Enxerga o fenômeno de atuação dos partidos políticos frente ao Judiciário como positivo; seria necessário à democracia que todos os partidos expusessem seus posicionamentos. Por outro lado, não considera o protagonismo do Supremo como algo que aconteceria em uma situação ideal:

Para mim, o Supremo hoje passa por um problema de identidade. E esse problema de identidade ele é muito gerado pela inação dos outros poderes. Então ele acaba tendo um protagonismo que não é um protagonismo correto, não é um protagonismo que num país sadio, perfeito, a gente teria.

Isso se choca com a percepção de Gabriel Azevedo sobre o tema. Nas palavras desse entrevistado, que não vê qualquer anormalidade no fato do Supremo ser provocado como é:

O Supremo, no caso do Poder Judiciário, tem, de fato, esse papel de responder aos questionamentos das outras partes assegurando que o jogo e os processos estejam se dando de acordo com as normas. Então isso tudo faz parte de um Estado Democrático de Direito. Não vejo anormalidade nisso. **Anormalidade seria se ninguém pudesse questionar, se houvesse o fato de todo mundo fazer o que bem pensasse, se as regras não fossem motivo de questionamento, de descumprimento, isso tudo faz parte de uma democracia.**²⁷⁹

²⁷⁸Trecho extraído de entrevista concedida por H.

²⁷⁹Trecho extraído de entrevista concedida por Gabriel Azevedo.

Q., em seu turno, adota uma postura intermediária:

Em uma democracia saudável, a judicialização da política não tem problema. Óbvio que não pode ser uma Corte simplesmente ultrapassando tudo que o Congresso decide, mas em todas as democracias funcionais do mundo, França, Alemanha, Estados Unidos, há uma Corte às vezes brigando com o Congresso mas com uma relação saudável. Então eu acho que é importante, tem que ter sim uma Corte Constitucional cotando contra decisões contramajoritárias, mas isso tem que ser bem dosado, para quando mudar o momento político eles simplesmente não passarem por cima do Congresso para retirar direitos.²⁸⁰

Outro contraste interessante, ainda no âmbito da discussão de comercialização de armas / estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, decorreu, por um lado, das frequentes falas de vários entrevistados da ação do segundo tema no sentido de que caberia ao STF fazer valer os direitos fundamentais sobretudo de grupos minoritários vulneráveis violados no processo político majoritário, exercendo o chamado *papel contramajoritário*²⁸¹.

Com isso, os partidos políticos, assim como outros legitimados, deveriam atuar nessa defesa, tendo em vista que presos sentenciados, por exemplo, não têm direito a voto (mesmo no caso dos presos provisórios esse direito raramente é garantido)²⁸², carecendo de meios próprios de defesa de seus direitos.

Por outro lado, várias falas dos pesquisados do primeiro tema (venda de armas) enfatizaram um suposto dever do Supremo em garantir o respeito à decisão popular expresso no referendo de 2005, defendendo a importância de se cumprir a vontade da maioria da população. Nas palavras de J. (ADO 41, PR):

²⁸⁰Trecho extraído de entrevista concedida por Q.

²⁸¹Expressão citada por L., na entrevista concedida à pesquisa.

²⁸²Essa visão do papel dos partidos na defesa de direitos de grupos sub-representados advém de fala de Z.

A questão é justamente essa, de defender um ponto de vista que com certeza, ainda hoje, é a maioria da população, que entende que essa proibição é uma proibição que é... primeiro que é ilegal, e segundo que eu acho que não é vontade da maioria. [...] **a vontade da maioria, eu acho que ela tem que sobressair.**²⁸³

L. (ADPF 378, proposta pelo PCdoB) traz à superfície esse debate (sobre o Supremo dever ou não representar a vontade da maioria) partindo de uma perspectiva mais abrangente, ao responder sobre o papel do STF na sociedade:

Essa é uma questão que é muito complicada, porque tem mil pontos de vista. Para uns é um papel contramajoritário que é tanto é o papel de defender as minorias quanto os procedimentos democráticos, quando a maioria viola os direitos das minorias. Esse dos processos democráticos é um *papel tipicamente contramajoritário* de defesa às minorias, defesa à democracia, quando a maioria não tem compromisso com os princípios. Para uns é um papel contramajoritário, para outros é um *papel representativo*, na verdade cabe ao Supremo representar a vontade da maioria. [...] Então tem essa polêmica entre esses dois pontos de vista é bem atual, né? Bem atual. Então não dá, é... às vezes o Supremo exerce mais uma função, às vezes mais outra, depende do contexto.²⁸⁴

O entrevistado reputa a discussão como bastante atual, mas esta se relaciona, também, com o antigo espectro ideológico esquerda/direita. Enquanto a primeira tende a se ligar mais a movimentos sociais e à defesa de interesses minoritários, a segunda mais comumente responde a pautas populares. O reflexo dessa contraposição no sistema de justiça pode influir nas discussões sobre o papel das Cortes Constitucionais. Nesse sentido, Souza Neto e Sarmiento enunciam:

²⁸³Trecho extraído de entrevista concedida por J.

²⁸⁴Trecho extraído de entrevista concedida por L.

A proveniência ideológica das críticas lançadas contra a jurisdição constitucional tende a oscilar de acordo com as inclinações políticas adotadas pelos tribunais. Nos Estados Unidos, esta dinâmica é facilmente perceptível. Nas primeiras décadas do século passado, quando a Suprema Corte adotava posição política conservadora, limitando seriamente a possibilidade de o Estado atuar no mercado e na sociedade em favor dos interesses dos grupos mais fracos, a crítica era capitaneada por juristas e políticos situados à esquerda do espectro político, que defendiam a autocontenção judicial. Quando, após a década de 50, o ativismo jurisdicional voltou-se à defesa de direitos fundamentais de minorias, como os negros e presos, e à tutela de liberdades não-econômicas, a crítica passa a ser esboçada a partir da direita, com os originalistas. E nos últimos tempos, em que a Suprema Corte vem caminhando a passos largos para o flanco conservador, foram juristas de esquerda que passaram a contestar a judicial review, elaborando a teoria do chamado "constitucionalismo popular". Com esta constatação, não se pretende negar a sinceridade dos críticos, nem tampouco desmerecer os seus argumentos, mas apenas mostrar como este tema, como tanto outros do debate constitucional, nunca é plenamente dissociável da política.²⁸⁵

Tal comentário espelha bastante o cruzamento de narrativas do primeiro par (ADPF do estado de coisas / ADO de venda e porte de armas), sendo nítida o cuidado dos autores da ADPF com a garantia de direitos de grupos minoritários e na mesma proporção, a preocupação dos demandantes da ADO com o cumprimento, acima de tudo, da vontade da maioria.

Quanto ao segundo par de ações, (ADPF 378, do rito / ADPF 407, da anulação), relacionadas ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, não foi possível estabelecer um paralelo tão claro no que tange a argumentos tipicamente mais próximos da esquerda ou da direita, porventura porque em momentos de crise política, estes se embaralhem, em alguma medida.

²⁸⁵SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. *Revista Quaestio Iuris*, vol.06, nº02. ISSN 1516-0351. 2013. p. 129-130.

O fator em que mais pode ser vista essa oposição entre interesses representativos e contramajoritários é o do apoio popular; na ação do PCdoB (ADPF 378), L. afirma que não houve qualquer apoio e Rubens Júnior vai mais longe, ponderando que a ADPF era principalmente impopular, uma vez que o processo de *impeachment* teve apoio de parte da população. Gabriel Azevedo, (ADPF 407, PHS), diferentemente, entende que houve apoio popular “celebrando os fatos”²⁸⁶, o que aproximaria a ação do PHS de uma pauta majoritária. Em ambos os casos, os entrevistados se referem à defesa da democracia por meio da ação.

Rubens Júnior, da ADPF 378 (rito do *impeachment*, PCdoB), também coloca, no que tange à ADPF 407 (anulação do *impeachment*, PHS):

[...] a do PHS perdeu o objeto logo depois que o Waldir Maranhão anulou a anulação do impeachment, Então eu penso que não produziu muitos efeitos, mas são instrumentos que estão à disposição dos partidos políticos que vão, serão usados, **algumas vezes, em guerra política; cabe ao Judiciário fazer a separação daquela ação que é oportuna, que tem de fato cabimento, e aquelas outras que são apenas mais uma etapa da da briga política levada até os tribunais.**²⁸⁷

Distingue, assim, as ações que possuem razões jurídicas e fáticas passíveis de apreciação jurisdicional daquelas puramente resultantes de conflitos na seara política, o que conduz, novamente, à discussão sobre a dificuldade de dissociar questões políticas de questões constitucionais, constantemente sendo disputadas no cenário político, seja por setores mais à direita ou mais à esquerda.

Enfim, no que diz respeito à ADI 4795 (tempo de propaganda eleitoral / migração partidária), proposta pelo DEM, PMDB, PP, PTB, PPS, PSDB e PR, N.

²⁸⁶Trecho extraído da entrevista concedida por Gabriel Azevedo.

²⁸⁷Trecho extraído de entrevista concedida por Rubens Júnior.

(ADI 5487, tempo de propaganda na reforma eleitoral de 2015, PV e PSOL) reflete:

Ela tem as suas razões jurídicas, doutrinárias, eu conheço a ação, mas ela vem num contexto, da criação do Solidariedade e do PROS. É um momento em que esses grandes partidos eles sofrem na verdade, um racha. Uma impossibilidade de determinadas lideranças se lançarem candidatos, ou terem o espaço que queriam ter dentro dos partidos ou dentro da divisão das coisas dos partidos, cargos, e tudo mais. E de onde que essas pessoas vêm? De onde que esses dissidentes vêm? Desses partidos que entraram com essa ADIn. Que é o PSDB, o DEM, etc. Esses partidos criados, o Solidariedade, o PROS, o PSD, eles nascem da dissidência desses partidos que entraram com essa ADIn. Por isso, há uma tentativa – essa que o PSOL utilizou, que ele utiliza de vez em quando –, de você mudar a regra no meio do jogo. Então o DEM, o PSDB e tal, eles têm razão nesse sentido. Você cria, você permite criar um partido e que os deputados que estavam lá que é um critério de distribuição, de significação representativa e tudo, saiam deles e vá para os outros, entendeu. E o DEM, o PSDB, eles brigaram pelo mandato, por infidelidade partidária e tal, e aí mudaram a regra, "não quando tiver a criação de um novo partido..." [...] e os grandes partidos perderam essa briga. Então essa ADIn aí ela reflete um pouco disso, pelo que eu lembro da ação.²⁸⁸

Entende, deste modo, que os partidos autores da ADI 4795 (DEM e outros) têm razão no sentido de evitar que as regras sejam mudadas no meio do jogo. No entanto, em outro momento da entrevista sua fala sugere que do ponto de vista das teses defendidas pelas ações, a ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015, PV e PSOL) representa um entendimento contrário ao da ADI 4795 (migração partidária, DEM e outros), especificamente:

Então, essa ADIn [5487] e algumas outras participações que o PSOL teve no STF foi com esse entendimento. Não há porque falar que o PMDB e as causas são mais importantes que as causas do PSOL, **só porque o PMDB,**

²⁸⁸Trecho extraído de entrevista concedida por N.

na eleição anterior, que nós nem participamos, às vezes, teve mais deputados eleitos. Porque não é isso que é importante. O importante são outras questões sociais, políticas, ideológicas, que estão em jogo.

Neste ponto, N. (PSOL) opor-se-ia à noção de que certos partidos deveriam ter vantagens por já terem deputados eleitos, noção esta que fundamentou a causa de pedir da ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD), em que se defendia que partidos políticos que já elegeram parlamentares devam receber tratamento diferenciado quanto à participação no rateio de tempo de propaganda eleitoral, isto é, dividindo entre si $\frac{2}{3}$ do tempo e permitindo que houvesse uma divisão igualitária no $\frac{1}{3}$ restante.

Por outro lado, já foi destacada fala de U. (DEM) afirmando que hoje o Democratas talvez não se filie mais à tese dessa ação, tendo em vista sua saída do campo da oposição, o que indicaria não a importância do reconhecimento daqueles argumentos em si (hoje possivelmente descartados), mas de qualquer um que favorecesse o crescimento do partido diante de determinado contexto. Isso nos leva, mais uma vez, à diferença entre ações com estratégias amplas fundadas em um projeto político programático e ações cujas estratégias são de natureza contextual e têm como finalidade atingir um objetivo específico, como o aumento dos quadros de determinada instituição.

Este último par possui uma particularidade considerável; em questões como a distribuição de tempo de propaganda eleitoral – que não dizem respeito às agendas político-ideológicas de cada partido, senão à própria possibilidade de participar do jogo democrático²⁸⁹ – não se aplicam o enfrentamento direita/esquerda frente ao Poder Judiciário, mas sim, fundamentalmente, um embate entre grandes e pequenos partidos, quaisquer que sejam.

²⁸⁹Nos termos de N.: “nós temos um outro momento que é o momento da eleições, esse momento não tem a ver com o partido político exatamente. [...] Estamos falando de representação, de democracia, de liberdades, de cidadania.”

4. Conclusão

De modo geral, a pesquisa leva a concluir que existem diversos tipos de estratégias adotadas por partidos políticos ao provocarem o Supremo Tribunal Federal. Além da classificação de Da Ros e Taylor²⁹⁰ – uso da judicialização como tática de oposição, arbitragem de interesses em conflito e instrumento de governo –, outras construídas a partir do campo – judicialização como acolhimento de demanda externa (litígio estratégico em direitos humanos e escoadouro de reivindicações sociais) e judicialização como exaurimento de estratégias recursivas à disposição (esta última uma variante da judicialização como tática de oposição²⁹¹) – também não devem ser compreendidas como categorias herméticas, tendo sido recorrente, aqui, que características de modalidades distintas de uso político da Corte tenham se entrecruzado em um mesmo caso.

Também foi possível perceber que entrevistados diferentes que atuaram em uma mesma ação por vezes discordaram ao tratar da motivação, objetivos e táticas utilizadas na decisão de ajuizar a ação. Por exemplo, H. (ADO 41, venda de armas, PR) aludiu a precedentes citados na petição inicial na ADO 41 ao responder sobre o papel da jurisprudência na decisão de propor a ação, enquanto J., tratando do mesmo caso, afirmou que jurisprudência não teve nenhum papel nessa tomada de decisão.

As pré-classificações referentes às formas de judicialização se confirmaram pela pesquisa de campo em quatro dos seis casos; em dois, observou-se uma nova espécie, ainda incipiente do ponto de vista científico mas que parece ser bastante frequente na prática, segundo as falas dos entrevistados.

²⁹⁰TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008. p. 825-864.

²⁹¹Vide nota anterior.

O quadro a seguir mostra as ações nas quais se confirmou o critério utilizado para selecioná-las segundo pares e as outras em que a classificação prévia foi refutada pelo conteúdo das entrevistas:

Quadro 10 - USOS DA JUDICIALIZAÇÃO: CONFIRMAÇÕES E REVISÕES		
Ação	Classificação Prévia	Classificação Posterior
ADO 41 (comercialização e porte de armas)	Judicialização como tática de oposição □	Judicialização como tática de oposição
ADPF 347 (sistema carcerário)	Judicialização como tática de oposição ✗	Judicialização como acolhimento de demanda externa – litígio estratégico em direitos humanos
ADPF 407 (anulação do <i>impeachment</i> / afastamento do Presidente da Câmara)	Não havia / talvez oposição ✗ (regras mais sensíveis do jogo, afastamento de presidentes)	Judicialização como acolhimento de demanda externa – partido como escoadouro de reivindicações sociais
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	Não havia / talvez instrumento de governo □ (regras mais sensíveis do jogo, afastamento de presidentes)	Judicialização como instrumento de governo
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	Judicialização como arbitragem de interesses em conflito □	Judicialização como arbitragem de interesses em conflito
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)	Judicialização como arbitragem de interesses	Judicialização como arbitragem de interesses

	em conflito □	em conflito
--	------------------	-------------

Fonte: elaboração própria.

Quadro 10.1 - LEGENDA	
Cor	tipo de política - classificação em usos da judicialização
AMARELO	Judicialização como instrumento de governo
VERDE	Judicialização como tática de oposição
AZUL	Judicialização como arbitragem de interesses em conflito
LILÁS	Judicialização como acolhimento de demanda externa

Fonte: Elaboração própria

Constatei, para além do quadro, que a ADO 41 (venda de armas) possui certos atributos de judicialização como demanda externa (partido como escoadouro de reivindicações sociais), tendo em vista os pedidos feitos à Deputada que tomou a iniciativa de ingressar com a ação, e de judicialização como tática de oposição especificamente na modalidade de esgotamento de estratégias recursivas à disposição (havendo a via do Supremo, mesmo que o sucesso seja improvável, esta deve ser utilizada). A ADI 5487 (propaganda política na reforma eleitoral de 2015) igualmente, já que também contou com pedidos desse tipo e com a manifestação prévia de diversos setores sociais organizados cujas demandas se aglutinam no PSOL.

A ADPF 347 (sistema carcerário) pode ser lida como possuidora de algumas características tanto de tática de oposição, a partir de algumas falas de W. (ação estaria integrada em uma estratégia política mais ampla de pautar o tema da ação no debate público), quanto de arbitragem de interesses em conflito, do ponto de vista da intenção prioritária de equilibrar a situação

inconstitucional em que vive a população encarcerada, cujos direitos são suprimidos no processo político majoritário. A classificação que mais se adequa a esta ação, porém, é a de litígio estratégico em direitos humanos promovido pela Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, encampado pelo PSOL na forma de judicialização como acolhimento de demanda externa em parceria.

A ADPF 378 (rito do *impeachment*), por sua vez, pode ser compreendida como instrumento de governo tanto em sua lógica de proteção da situação governista ("defesa do mandato presidencial", nos termos de L.) quanto em sua forma de oposição a decisões tomadas à revelia do governo ("reafirmação dos valores do partido", conforme K).

Por fim, a ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015) e ADI 4795 (migração partidária) são ligadas à arbitragem de interesses em conflito, e, a ADPF 407 (anulação do *impeachment*), ao acolhimento de demanda externa (essas duas últimas ações foram as únicas a respeito das quais só foi feita uma entrevista de cada. Assim, é possível que conversando com outros atores envolvidos, mais formas de litígio surgissem, já que, geralmente, observou-se mais de uma espécie de judicialização a partir da visão de diferentes entrevistados sobre fatores que influenciam um mesmo caso).

A demanda externa é uma prática relevante de provocação dos partidos em razão das limitações do rol de legitimados das ações de controle abstrato de constitucionalidade, como confirmado pelos entrevistados de modo quase unânime. Diante disso, os partidos políticos atuam como espaços institucionais de veto, fazendo com que determinados grupos da sociedade civil, excluídos de uma via formal de acesso direto à Corte Suprema, adquiram voz e vantagem no campo político. Esses grupos tornam-se, com isso, atores com poder de participar da formação da decisão, por trazer tanto um tema para o tomador da decisão, quanto argumentos ao processo deliberativo na arena do órgão que sedimenta o que é, na prática, a Constituição.

Uma revisão do rol constitucional de legitimados para ajuizar ações de controle faria com esses grupos pudessem prescindir de um intermediário

nesse processo, que nem sempre tem interesse direto na causa. Como disse K. (ADPF 378 do PCdoB), faria mais sentido, por exemplo, que um coletivo de luta por direito das mulheres provocasse a Corte a permitir a interrupção de gravidez em casos de feto anencefálico, e não uma entidade representativa de trabalhadores da saúde ou, eventualmente, um partido político. Para viabilizar isso, talvez seja necessário mudar aspectos da forma de composição e das competências do STF para preservar uma Corte Constitucional que possa discutir questões de maior calado, como defendido por N. (PSOL).

A referida revisão poderia se dar tanto pela via legislativa quanto por mudança na jurisprudência no STF, o que, segundo alguns entrevistados, já tem acontecido gradualmente. Ainda assim, existindo esse tipo de demanda e não havendo, por enquanto, outra forma de lhe dar vazão direta, é positivo que os partidos assumam esse papel, servindo como canal de ligação da sociedade com o Supremo, escoadouro de tensões políticas e reivindicações sociais. Isso pode, inclusive, incrementar o poder democrático partidário em uma democracia representativa.

Quanto a possíveis matérias a serem exploradas em pesquisas futuras, destaco a judicialização como resultado da demanda de agentes externos, não apenas do ponto de vista dos partidos políticos, mas de outros atores do rol de legitimados (art. 103, CF). Um estudo dos efeitos do julgamento da ADI 4795 (migração partidária e tempo de propaganda eleitoral no contexto da criação do PSD) no sistema político-partidário também seria interessante, sobretudo na criação de novos partidos, conforme delineado por U (DEM). Outra possibilidade seria analisar o impacto da estrutura de cada partido em sua utilização da via judiciária.

Esses são alguns desafios que vieram à tona a partir deste trabalho, em que foi observada uma série de motivos pelos quais as agremiações provocam o Supremo: manter ou trazer uma discussão ao cenário público, promover a própria visão política, disputar consciências, mostrar serviço a seu eleitorado, fazer cumprir sua agenda, impedir, reverter ou resistir a violações de direitos

de minorias parlamentares suprimidas no processo político, usar o Supremo como "terceira casa legislativa", solucionar impasses em temas nos quais o parlamento "travou", proteger direitos fundamentais de grupos sub-representados na sociedade (pessoas encarceradas, mulheres, povo negro, LGBTs, indígenas), acolher demandas externas ou por meio de parcerias com o demandante original ou como canalizador de reivindicações variadas concentradas na legenda e, enfim, garantir que todos os meios disponíveis de tentativa de obter a decisão favorável estão sendo utilizados, mesmo que haja um prognóstico positivo no parlamento (esgotamento de estratégias recursivas à disposição).

Em suma, dentre as infinitas possibilidades estratégicas de provocação da Corte, os partidos políticos ora funcionam como plataforma para outros grupos alcançarem o Supremo, ora como atores com poder de veto com o potencial de influir no debate público de temas sensíveis na sociedade, reequilibrar interesses em conflito, e, assim, induzir a discussão constitucional, impactando, para o bem ou para o mal, o amplo processo de judicialização da política, e, quem sabe, a História.

5. Referências bibliográficas

ALDÉ, A. FIGUEIREDO, M. Intenção de Voto e Propaganda Política: Efeitos e gramáticas da propaganda eleitoral. In: *Opinião Pública e Audiências*. Actas do III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO – Volume IV, abr. 2004.

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

ASSIS, Francisco. *Politics e Policy*. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/04/30/politica/opiniao/politics-e-policy-1694086> acesso em 27.06.2018.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2004.

DOTAN, Yoav & HOFNUNG, Menachem. Interest Groups in the Israeli High Court of Justice: Measuring Success in Litigation and in Out-of-Court Settlements. *Law & Policy*. 23. 10.1111/1467-9930.t01-1-00100. 2001. p. 1-27.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. I Relatório Supremo em Números : O Múltiplo Supremo. Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, abr. 2011. Disponível em:

http://www.fgv.br/supremoemnumeros/relatorios/i_relatorio_do_supremo_em_numeros_0.pdf acesso em 02.06.2018.

FINLEY, Moses. *Política no Mundo Antigo*. Cambridge University Press, 1983. Tradução: Gabinete Editorial de Edições 70.

FLICK, Uwe. Entrevistas. In: *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. p. 143-160.

GERRING, John. *Mere Description*. B.J.Pol.S. 42, 721–746 Copyright r Cambridge University Press, 2012. doi:10.1017/S0007123412000130. Primeira publicação online em 4 de maio de 2012.

GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal* : discurso, prática e lobby. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GUIMARÃES, Livia Gil. *Direito das Mulheres no Supremo Tribunal Federal* : possibilidades de litígio estratégico? Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2009. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/direito-das-mulheres-no-supremo-tribunal-federal-possibilidades-de-litigio-estrategico/> acesso em 28.06.2018.

KOERNER, Andrei. MACIEL, Débora. Sentidos da judicialização da política : duas análises. *Lua Nova*, nº 57, 2002.

MICHELAT, Guy. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, Michel. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. 2ª edição. São Paulo, Polis, 1981. p. 191-211.

NOVO CONGRESSO Nacional em Números : 2019 - 2023. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 2018. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/100-novocongresso-nacional-em-numeros-2019-2023> acesso em 10.02.2019.

POUPART, Jean. A Entrevista do tipo qualitativo : considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: VV. AA., *A Pesquisa Qualitativa : enfoques epistemológicos e metodológicos*. / trad. Ana Cristina Nasser. 2. ed. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2010. p. 215-253.

RAMOS, E. M. B.; DINIZ, I. M. Os Partidos Políticos e os Tribunais Constitucionais: quem está dirimindo as questões políticas? *Revista do Curso de Direito | UFMA, São Luís, Ano IV, n. 8, jul/dez 2014*.

RAMOS, L. O.; CUNHA, L. G. et alii. Relatório ICJBrasil - 1º Semestre 2017. São Paulo: FGV DIREITO SP. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf. acesso em 22.09.2018.

ROSILHO, André Janjacom. *O perfil das associações de classe no controle constitucional de emendas constitucionais*. Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2007. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/o-perfil-das-associacoes-de-classe-no-controle-constitucional-de-emendas-constitucionais/>. acesso em 03.06.2018.

SELEGHIM, Ariane Duarte. A Utilização Estratégica da Judicialização da Política pelos Partidos Políticos. I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política. *Interfaces da Ciência Política*. Universidade Federal de São Carlos / São Carlos - SP, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. *Revista Quaestio Iuris*, vol.06, nº 02. ISSN 1516-0351. 2013. p. 119-161.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Controle de constitucionalidade e judicialização : o STF frente à sociedade e aos Poderes / Carlos Ari Sundfeld et al - Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.*

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Extension of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. *Judging policy : courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, California. Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, 2008, p. 825-864.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto* : como funcionam as instituições políticas. Trad.: Micheline Christophe. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

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

WERNECK ARGUELHES, D., & MOLHANO RIBEIRO, L. 'The Court, it is I'? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, 7(2), doi:10.1017/S2045381718000072. 2018. p. 236-262.

WILSON, James Q. *Political Organizations*. Princeton Studies in American politics. New Jersey, Princeton University Press, 1995.

6. Anexos

6.1. Anexo I : quadros restantes

Quadro 11 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DE PROVOCAR O SUPREMO PARA OS PARTIDOS EM GERAL		
	VANTAGENS	DESVANTAGENS
H.	<p>Não vê vantagens a partir de um aspecto político (ex: ganhar votos), e sim orgânico – o partido cresceria como organismo de representação de ideal;</p> <p>Interessante ter o partido como indutor de uma discussão constitucional, querendo fazer prevalecer a vontade do que defende como proposta de país;</p> <p>Entende que se trata de uma função que deveria ser mais representativa dentro dos partidos;</p>	–
M. 292	<p>O partido pode levantar a bandeira de fazer valer um referendo, que é algo muito grave, muito pesado;</p>	–
W.	<p>Feita uma leitura política da proposta, mostrando-se que há pertinência com a atuação programática do partido, a parte positiva é a possibilidade de você invalidar determinada norma que prejudique o direito dos trabalhadores, das mulheres, a liberdade sexual, a dignidade humana, todos os preceitos fundamentais da Constituição;</p>	<p>O ponto negativo – razão pela qual é sempre necessário analisar, do ponto de vista estratégico, com muito cuidado – é que eventual derrota pode enfraquecer a pauta que está em jogo, sobretudo pelos seus efeitos vinculantes;</p> <p>Supõe que para qualquer ação de controle concentrado de constitucionalidade, primeiro deve-se pensar se está de acordo com o programa do partido, segundo, em análise estratégica,</p>

²⁹²Magda Mofatto

		<p>se há de fato uma possibilidade tanto de vitória quanto de alargar o debate no processo político e societário;</p>
Z.	-	<p>Especificamente quanto a ações de direitos fundamentais, o risco para os demandantes é perder e consolidar uma posição contrária à considerada mais correta, no caso, pró-direitos fundamentais, com uma decisão desfavorável que consolide uma situação de violação de direitos;</p> <p>Outra consequência que pode ser ruim é ganhar e ter uma reação dos outros poderes muito negativa, chamada de <i>backlash</i> na literatura americana;</p> <p>Podem existir ações em que há a aparência de que a questão foi decidida a favor dos direitos fundamentais (ex: ADPF do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário; só foi decidida a liminar, boa parte dos pedidos não foi concedido, sobretudo aqueles que eram voltados para o próprio Poder Judiciário), ficando como se estivesse resolvido embora não esteja;</p> <p>Risco de problemas na implementação da decisão (ex: audiências de custódia não estariam sendo realizadas segundo algumas Defensorias Públicas, apesar da decisão liminar da ADPF do estado de coisas). isso não é considerado, necessariamente, um lado ruim de ajuizar ações no Supremo, mas seria importante prestar atenção sobretudo nas ações que buscam soluções estruturais, pautando</p>

		essa questão e criticando o Supremo nestes termos;
S.	Ao acolher ações que nascem dos movimentos sociais, a vantagem envolveria todo o processo democrático, faria parte da ação do partido;	–
Q.	Muitas vantagens. Atuação de grupos que não são queridos pelo Congresso Nacional e que representam uma visão do povo (ex: a Clínica nunca teria conseguido a vitória que conseguiu das audiências de custódia na ADPF 347, sobre o sistema carcerário, se fosse pelo Congresso. ²⁹³ Como se tratava uma pauta histórica do PSOL, pelo Supremo foi muito mais fácil);	Não consegue pensar em dificuldades porque o acesso dos partido ao Supremo é bem amplo;
L.	São legitimados universais, podendo levar qualquer matéria, não só aquelas submetidas ao requisito da pertinência temática;	O ideal seria que a jurisprudência do Supremo fosse mais aberta, e permitisse que as entidades fossem elas próprias ao Supremo e propusessem essas ações; Os partidos, muitas vezes, têm orientações ideológicas e isso tem um impacto também na forma como os magistrados recebem as ações, acaba sendo inevitável que haja certa associação com a orientação ideológica do partido;
R. ²⁹⁴	Vantagem seria que havendo um direito sendo ferido, provocam o Judiciário para resolver a situação conflituosa (exemplos: uma lei que foi aprovada contrariando a Constituição ou pra dar um entendimento adequado a uma certa situação jurídica);	–

²⁹³Entendimento do entrevistado enquanto indivíduo

²⁹⁴Rubens Júnior

	<p>Importantíssimo, é mais um instrumento para a garantia dos direitos das minorias e também do respeito à própria Constituição;</p>	
K.	<p>Quadro de litigância tão elevada no Supremo que (a não ser que seja um tema de enorme relevância para a vida nacional) não chama muito a atenção da sociedade civil e nem do quadro político o fato de um partido ir ao Supremo para pedir qualquer coisa; Custo mínimo e ganho eventual, ou seja, se perde nada ou quase nada e o ganho é possível;</p>	Muito poucas desvantagens;
G. 295	<p>Não considera que haja vantagens ou desvantagens politicamente; entende que é um direito, assegurado pela Constituição e que uma vez que o partido, que é uma entidade política, identifica que a Constituição está sendo desrespeitada, ele procura aquele órgão que tem a capacidade de resolver esse conflito;</p>	Nenhuma vantagem ou desvantagem;
U.	<p>Possibilidade de ir diretamente buscar o guardião da Constituição, rapidamente saindo em defesa do seu texto e trazendo para o órgão que por último vai dizer o que é, na prática, a Constituição; Vantagem de buscar esse órgão mais rapidamente de maneira <i>per saltum</i>, sem precisar passar pelas instâncias ordinárias do poder judiciário;</p>	<p>A política é muito cíclica e as ADIs, ADCs e ADPFs não comportam desistência; pode-se ajuizar uma ADI num contexto político completamente favorável, o contexto mudar e o partido ficar refém do ajuizamento que fez anos atrás. Isso gera um problema grave para o partido. Portanto, o ajuizamento dessas ações precisa ser muito maturado; mudando o contexto, o partido pode, inclusive, sair da situação de oposição e ir para situação e ficar refém da tese que</p>

²⁹⁵Gabriel Azevedo

		<p>imprimiu enquanto era oposição. Essa seria a maior desvantagem. Ação se torna "calcanhar de Aquiles" para o partido (ex: DEM sempre questionou no Supremo o uso de MPs pelos governos Lula e Dilma, alegando ausência dos pressupostos de urgência e relevância. Se o partido virar governo, o Presidente que elegeu vai necessariamente precisar desse expediente para governar, já que nenhum Presidente da República governaria sem Medidas Provisórias);</p>
N.	<p>Renovar algumas funções políticas; Restabelecer alguns direitos vilipendiados pelo Executivo ou pelo Legislativo. (Ex: algumas ADIns do PSOL, seriam mais criteriosas que algumas Medidas Provisórias do governo Temer) que assim, é a tentativa, porque a gente tem algum, a gente tem alguns, alguns mecanismos, eh, políticos e sociais no Brasil, que estão desvirtuados. Uma das vantagens de você tentar lutar pelo controle seria a tentativa de garantir direitos e representatividade a minorias ou grupos com pautas de minorias, como mulheres, e restabelecer direitos impedindo que haja um saque maior nos direitos de trabalhadores e aposentados; Uma das coisas que motiva o PSOL, por exemplo, motiva os partidos políticos seria a total falta sensibilidade social de determinados governos; Ao se defrontar com estes governos e com demandas sociais gritantes e urgentes, além da luta</p>	-

	dos movimentos sociais, da luta nas ruas e da luta política do partido, a luta institucional no Supremo Tribunal Federal ganha relevância para o PSOL;	
V. ²⁹⁶	Garantia da celeridade aos julgamentos que envolvem matérias constitucionais, já que tais ações possuem efeitos <i>ex tunc</i> , <i>erga omnes</i> e vinculante para todo território nacional; Possibilidade de ingresso de ações pelos partidos diretamente no STF garante que os filiados tenham seus interesses e direitos constitucionais analisados pela mais alta instância do Poder Judiciário;	Raras as desvantagens. Contudo, Uma ação pode contrariar os interesses de determinadas classes ou indivíduos, o que pode prejudicar o sucesso do partido no processo eleitoral, já que poderá não contar com os votos dessas pessoas que não se identificam com posicionamento adotado;

Fonte: elaboração própria.

Quadro 11.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2016)

Fonte: elaboração própria.

²⁹⁶Vera Lúcia da Motta.

Quadro 12 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF H. e T. - ADO 41 (venda de armas) - PR	
NO GERAL	NO CASO CONCRETO
Partidos têm no Supremo uma figura mais forte que em outros órgãos;	Convicção muito firme de parlamentar do PR sobre a possibilidade do cidadão se defender com armas de fogo;
"Crise de credibilidade" especialmente no Legislativo. Supremo passou a substituir essa vontade;	Foi feita uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema e constatou-se que houve um referendo cujo resultado que não foi cumprido pelo Poder Executivo; apesar da população não ter concordado com a proibição, ela passou a ocorrer na prática;
Legislativo não consegue hoje legislar sobre as principais matérias;	ADO proposta para que o Supremo regulamente omissão do Poder Legislativo e também do Executivo, no sentido de regulamentar como poderia ser a posse de arma.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 13 - MOTIVAÇÃO AO BUSCAR O STF X. - ADPF 347 (sistema carcerário) - Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ / PSOL		
	PARTIDOS	ATUAÇÃO ESPECÍFICA DO ENTREVISTADO
EM GERAL	Buscam muito pouco; na maior parte das vezes, por interesses próprios à sua agenda, aos constituintes ou aos próprios partidos;	Nas ações que propõe, a demanda não surge, normalmente, dos partidos;
	–	Busca construir uma agenda de direitos humanos e toma a iniciativa de procurar partidos que tenham afinidade com determinada causa;
NO CASO CONCRETO	Questão foi levada ao deputado Marcelo Freixo do PSOL; eles "compraram" a ideia, liberaram e a Clínica fez a ação toda.	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 14 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF W. - ADPF 347 (sistema carcerário) - Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ / PSOL	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Para um partido de esquerda, que se funda na soberania popular, é importante que a judicialização da política seja ancorada em uma estratégia política mais ampla;	Dados alarmantes em relação à população carcerária e necessidade do PSOL ter algum tipo de atuação nesse sentido, porque também faz parte de sua atuação, evidentemente, lutar pela dignidade dos presos e das presas;
Possibilidade de trazer a discussão para o debate público;	Com base na jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, estava configurado, na opinião do partido, o estado de coisas inconstitucional. A ADPF continha inúmeros pedidos,

	vários, estruturados, ela foi muito bem estruturada pela Clínica de Direitos Humanos da UERJ;
Disputar consciências no sentido das pautas que o partido defende como projeto de país.	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 15 - MOTIVAÇÃO AO BUSCAR O STF Z. - ADPF 347 (sistema carcerário) - Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ / PSOL		
	PARTIDOS	CLÍNICA
EM GERAL	Quem perdeu na política tem mais uma rodada de tentativa indo ao Supremo para tentar fazer valer sua visão;	Clínica participava, em geral, como <i>amicus curiae</i> em ações de controle concentrado; atuavam em casos ou pela via de outras organizações, ou quando os próprios integrantes da clínica os consideravam relevantes em matéria de direitos fundamentais;
	Em casos envolvendo direitos fundamentais de minorias políticas, buscam o Supremo justamente porque na política majoritária dificilmente essa pauta vai ser defendida, promovida e aprovada;	
NO CASO CONCRETO	Presos não têm representação política e são um grupo extremamente impopular na sociedade; Pessoas que não foram eleitas por esse grupo dificilmente vão sair em sua defesa; importante que os partidos (além dos outros legitimados), que estão na política, usem a via do Supremo por ser uma arena com potencial contramajoritário;	Caso da ADPF 347 foi diferente porque a entidade atuou como representante do autor, no caso, o PSOL;
	Houve reunião para discussão	A Clínica sempre foi uma

	do envolvimento do partido em si. A petição, evidentemente, foi aprovada pelo partido;	organização apartidária. A ideia de propor a ação com um partido político foi em razão da restrição do rol dos legitimados para propor a ação no controle abstrato;
	Sendo o partido político um dos legitimados e havendo nesse partido (PSOL), no Rio de Janeiro, pessoas historicamente ligadas à causa da questão carcerária (que viram na ação da Clínica uma oportunidade de tentar fazer avançar essa agenda), existia uma afinidade temática da qual surgiu a parceria para propor essa ação.	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 16 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF J. - ADO 41 (venda de armas) - PR	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Por haver alguma omissão;	A questão ficou muito omissa;
–	População preferiu manter a venda de armas e munições no país;
–	Discricionariedade do delegado de polícia; Objetivo de trocar autorização, de competência discricionária, por licença, de competência vinculada.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 17 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF U. - ADI 4795 (migração partidária) - DEM	
NA ATUAÇÃO DO DEM EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Na grande maioria das vezes, para buscar no Supremo uma tutela que protegesse a minoria parlamentar;	Refrear uma tentativa de esvaziamento dos partidos que não estavam 100% fechados com o governo a partir de uma interpretação da Constituição de que seria vedada a portabilidade dos votos proporcionais;
Realização do papel de oposição do partido que transcendia o Parlamento;	Batalha de sobrevivência dos partidos que estavam na oposição ao governo Lula;
Para manter vivo o debate, fazendo com que a questão permanecesse na discussão pública, no cenário político público por mais tempo;	Direito da minoria parlamentar;
Tentar reverter no âmbito do Supremo, uma decisão considerada equivocada do	

ponto de vista constitucional, tomada pelo parlamento majoritariamente governista.	–
--	---

Fonte: elaboração própria.

Quadro 18 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF L. - ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Formalmente legitimados perante o art. 103 da Constituição Federal;	Defender o mandato presidencial contra o que o partido compreendia como uma violação à democracia;
Não se submetem ao requisito da pertinência temática;	Procedimento do <i>impeachment</i> muito antigo, precisava ser atualizado;
Representam parcelas da sociedade e seus respectivos interesses ("por isso são partidos, e não inteiros"); tendem a levar demandas identificadas com esses interesses.	–

Fonte: elaboração própria.

Quadro 19 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF Q. - ADPF 347 (sistema carcerário)	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Resistir a ataques que grupos vêm sofrendo ou tentar impedir avanços de direitos (grupos conservadores);	Militância em direitos humanos: maior catástrofe do Brasil dos tempos atuais é o sistema prisional, catástrofe silenciosa, que tem pouca atenção;
Promover a própria visão política; uma questão de programa político e fidelidade ao eleitorado;	Encontrou-se a categoria do Estado de Coisas Inconstitucional que se amoldava perfeitamente ao estado dos presídios daqui; juntaram

	peçoas para fazer uma ação.
--	-----------------------------

Fonte: elaboração própria.

Quadro 20 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF K. - ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Tentativa de estender um debate;	Antes do processo de <i>impeachment</i> comear formalmente já havia muitas dvidas sobre o procedimento que seria adotado;
Surgimento de uma arena de debate nova com pouco custo político que pode gerar algum ganho para o partido e para os setores que ele representa;	A Presidente do partido tinha uma compreensão compartilhada pelos parlamentares de que se poderia ter muita insegurança no processo que isso seria muito ruim porque havia uma polarizao muito grande;
Preenchimento de um espaço de defesa do jogo democrático e de direitos fundamentais básicos;	Existia uma expectativa de que a cada momento houvesse uma surpresa quanto ao rito do processo;
Em algumas matérias, por exemplo, de natureza econmica, haveria o intuito de fazer com que o tribunal fosse uma "terceira casa legislativa";	-
Partidos acionariam o Supremo "para tudo", diante do baixíssimo custo de propor a ação e de um ganho eventual.	-

Fonte: elaboração própria.

Quadro 21 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF Gabriel Sousa Marques de Azevedo - ADPF 407 (anulação do <i>impeachment</i> / afastamento do Presidente da Câmara) - PHS	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Prerrogativa de questionar a constitucionalidade; partes legítimas de uma série de remédios constitucionais;	A demanda veio da sociedade; como o partido estava disposto, resolveu fazer;
Função de garantir a constitucionalidade, sob pena de corroborar, inclusive, com o descumprimento da democracia;	Diversos grupos de cidadãos unidos acabam se conectando, mas precisam seguir o caminho tradicional determinado pela lei; demanda surge da internet e é canalizada em uma legenda;

Fonte: elaboração própria.

Quadro 22 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF O. - ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário) - PSOL	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
A Constituição orienta que determinadas ações só podem ser discutidas no STF, o que necessariamente faz com que os Partidos devam recorrer ao Tribunal;	Solidariedade a todas as lutas dos trabalhadores do mundo que visem à construção de uma sociedade justa, fraterna e igualitária, incluindo as lutas das minorias, nações e povos oprimidos; convergência com o conteúdo programático;
Diante de violações graves de direitos fundamentais, os Partidos podem recorrer ao STF, em busca do equilíbrio conferido pela separação de poderes, que viabiliza o debate acerca de assuntos caros para toda população em outro espaço deliberativo;	Questões tratadas na ADPF 347 encontram guarida nos ideais defendidos pelo PSOL, que seria reconhecido entre os partidos de esquerda como defensor dos direitos humanos;

Fonte: elaboração própria.

Quadro 23 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF	
Rubens Pereira e Silva Júnior - ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>) - PCdoB	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Instrumento de defesa das minorias e preservação da Constituição; partido que tem um parlamentar no Congresso Nacional pode ingressar com ação de controle concentrado, em muitos casos, para evitar os abusos de eventuais majorias no Parlamento;	A ADPF que tratava do rito não resolvia a crise política instalada do Brasil; desejo era tão somente ganhar tempo e resolver a regra do jogo pra deixar conforme a Constituição;
Legitimados do art. 103 seriam os "advogados da Constituição";	Necessidade/desejo do então Presidente da Câmara Eduardo Cunha de acelerar a tramitação dentro da Câmara dos Deputados, atropelando os precedentes já firmados pela própria Câmara, (no <i>impeachment</i> do Collor, por exemplo) e desrespeitando a lei; recorreu-se ao STF para garantir o direito da minoria, no caso, do partido, de ver um processo hígido, um processo constitucional que seguisse as formas;
–	Lei antiga, de redação confusa e que não acompanhou em muitos passos a Constituição Federal;
–	Muita dúvida quanto à forma a ser processado o <i>impeachment</i> na Câmara dos Deputados.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 24 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF
 N. - ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015) - PV e PSOL

EM GERAL	NA ATUAÇÃO DO PSOL EM GERAL
<p>Propor ações de controle teria relação com estar no poder ou não; exemplo do PT e PCdoB que na década de 80 e 90 usavam muito ações de controle e quando passam a ser governo, isso se reduz drasticamente ou acaba; depois, vai usar muito o STF no processo do <i>impeachment</i>;</p>	<p>STF é um foro onde se discute questões fundamentais para a cidadania; o PSOL leva algumas questões para o STF no sentido de trazer essa discussão, que ganha uma repercussão nacional ou mesmo internacional;</p>
<p>Tentativa de não deixar os direitos das minorias serem solapados de modo muito nocivo, na atuação tanto do Legislativo quanto do Executivo;</p>	<p>Razões pontuais, na tentativa de ver observados alguns direitos de minoria derrotados de maneira "não muito democrática" dentro da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p>
<p>Tentativa de reequilibrar algumas relações e alguns direitos;</p>	<p>tentativa de reequilibrar algumas relações e alguns direitos, que foram vilipendiados, por exemplo, no processo legislativo rompido, como é o caso das medidas provisórias; PSOL tem algumas ADIns contra medidas provisórias;</p>
<p>De 2003 para cá, certos partidos teriam passado a acionar o Supremo por algumas questões muito pontuais, sem discutir exatamente questões de bandeira ideológica; ações de partidos políticos geralmente estariam relacionadas a questões eleitorais, a questões muito específicas do trânsito de alguma determinada medida dentro do Congresso Nacional; Medida levada ao STF por partido contra a posse do Lula como ministro seria exemplo de medidas muito pontuais que os partidos políticos têm utilizado para fazer um enfrentamento político de algumas matérias muito específicas;</p>	<p>PSOL teria uma atuação um pouco mais ampla; tentativa de não deixar que algumas bandeiras e algumas ideias das lutas do partido, que é um partido socialista e programático, não sejam observadas na sociedade brasileira. Exemplos: Ações sobre o Código Florestal, TV digital no Brasil e aborto;</p>

	<p>O PSOL, que tinha uma bancada de três deputados num determinado período, via possibilidade de "respirar um pouco do sufoco" que sofria no Congresso Nacional com questões muito importantes (ex: Código Florestal);</p> <p>O partido precisava ir pro Supremo, pela quantidade pequena de deputados e ínfima de aliados para defender certas bandeiras. E foi junto com o Ministério Público em muitos casos.</p>
--	--

Fonte: elaboração própria.

Quadro 25 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF	
Vera Lúcia da Motta - ADI 5487 (reforma eleitoral de 2015) - PV e PSOL	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
<p>Uma vez que a Constituição da República assegura a livre criação, fusão e incorporação de partidos políticos (art. 17), caberia ao STF, como guardião da Carta Magna, a garantia dos direitos constitucionais partidários, bem como julgar as ações que versem sobre matéria constitucional e envolvam as agremiações;</p>	<p>Nas palavras de V.: "A propositura da ADI 5487 pelo PV e pelo PSOL se deu diante da irresignação quanto às alterações normativas trazidas pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que instituiu a cláusula de barreira (art. 46 e 47 da Lei nº 9.504/97). Os dispositivos alterados proíbem a participação nos debates eleitorais de partidos com representação inferior a nove deputados, além de dividir o tempo de TV e rádio dos programas eleitorais dos candidatos em 90% proporcional à representação na Câmara dos Deputados e os 10% restantes distribuídos igualmente";</p>
<p>A Constituição assegura a legitimidade ativa dos partidos políticos para propor Mandado de Segurança coletivo (art. 5º, LXX, da CF), ação direta de</p>	<p>"Na visão dos partidos autores, a alteração normativa compromete a própria subsistência dos partidos menores, na medida em que fere a segurança jurídica (art. 5º, caput, da CRFB), o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB) e a irretroatividade de normas sancionadoras</p>

inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, desde que possuam representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, da CF);	(art. 5º, XXXIX da CRFB). Ainda, a cláusula de barreira representaria ofensa ao art. 17, §3º da CF que dispõe que "os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei";
-	Fundamentaram seus pedidos no princípio da igualdade e no pluripartidarismo;
-	"A decisão foi tomada a partir da ameaça de extinção dos partidos menores, como o caso dos autores, uma vez que a vedação à participação nos debates e a nova divisão do tempo de propaganda eleitoral culminariam na diminuição abismal da visibilidade das agremiações e, porquanto, trariam consequências diretamente ligadas ao sucesso de votação dos partidos no pleito eleitoral".

Fonte: elaboração própria.

Quadro 26 - MOTIVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO BUSCAR O STF	
Magda Mofatto Hon - ADO 41 (venda de armas) - PR	
EM GERAL	NO CASO CONCRETO
Para fazer valer a lei. Muitas vezes, precisa que uma entidade maior faça valer a lei existente que não foi cumprida pelo ente que deveria cumprir. Partidos procurariam o STF exatamente por conta disso;	Muito forte segmento na Câmara que é contra a alteração do Estatuto do Desarmamento; influência do governo petista ainda é muito forte na Câmara, o governo petista submeteu o pedido ao Presidente da República. Então o governo ainda tem muita influência petista inclusive na Câmara Federal. Assim, não conseguiram nenhum avanço nesses poderes. Pensaram, então, que o guardião das leis é o Judiciário, que poderia alterar isso;
	Infelizmente o Judiciário tem pessoas que têm as suas próprias opiniões, e, possivelmente, lá dentro também teriam pessoas a favor do estatuto do

–	desarmamento;
–	64% [da população] é contra o Estatuto do Desarmamento e o restante (36%) é a favor. Restante que venceu; apesar de ser menos, tem muita força, muita representação política, o que possivelmente também existe no Judiciário.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 27 - PODER JUDICIÁRIO E STF / JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA		
PAPEL DO JUDICIÁRIO E STF	VISÃO SOBRE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	
H.	<p>Supremo como guardião da Constituição. Papel fundamental, balança entre os poderes e a guarda da Constituição, impedindo que um poder tenha supremacia sobre o outro. Tribunal constitucional que tem a missão de guardar a estabilidade do país;</p>	<p>Vê de forma positiva, por entender que chama a atenção de debates de temas mais necessários para a sociedade. Exemplo: as audiências públicas que o STF tem feito sobre temas como o aborto, descriminalização do uso de drogas e algumas questões tributárias mais complexas, do interesse de todos os cidadãos brasileiros. Então, os partidos políticos e outros legitimados (entidades de classe, confederações, OAB, Ministério Público) chamam atenção para essa questão justamente pela atividade que o Supremo vem desenvolvendo nos últimos anos e o destaque que tem perante a imprensa;</p>
J.	<p>Juridicamente, o STF fazia mais controle de constitucionalidade. Estariam exorbitando um pouco essa questão, muitas vezes dando opinião própria, esquecendo da Constituição. Teria que ser o guardião e seguir muito a Constituição. Estaria decidindo coisas muito fora do que é o necessário;</p>	<p>Enxerga como um retrocesso. Cada poder tem um papel já determinado na constituição. Exorbitar esse poder não seria uma situação muito interessante. Estaria acontecendo muito isso, nem sempre as decisões do legislativo prevaleceriam; Havendo judicialização, que seja uma questão que realmente é o STF que deve decidir;</p>

M. 297	<p>Todos teriam uma confiança no Poder Judiciário, acreditando que ele existe exatamente para dar segurança a todo e qualquer cidadão, igualmente. muitas pessoas se sentem injustiçadas e haveria situações que deveriam ter um resultado diferente. O Judiciário teria que existir porque não tem como haver acordo com pessoas com opinião e interesses diferenciados. Seria o grande mediador de qualquer disputa, seja qual for, entre as partes, precisaria existir sempre um mediador; essa seria a função social do Poder Judiciário;</p>	-
X.	<p>Principal papel seria o que a Constituição define: seu guardião. Dentro dessa função, o mais importante seria proteger os direitos fundamentais dos grupos vulneráveis que muitas vezes são violados no processo político majoritário;</p>	<p>X. considera problemático, no Brasil houve situações em que o Judiciário se excedeu, mas não entende que isso se aplique para casos envolvendo direitos fundamentais de minorias. Exemplos: ADPF do sistema carcerário. Situação é um descalabro, o sistema político não atua, não possui o menor interesse, as outras instâncias do Poder Judiciário também não, então procurar o Supremo foi quase que um ato de desespero. Ação do trabalho escravo (ADPF 489), que invalidou a portaria que acabava com o combate ao trabalho escravo do ex-Presidente Michel Temer. Trata-se do básico de dignidade humana, considera evidente que o Judiciário deve intervir nisso. "Se não intervir em trabalho escravo vai intervir no quê?";</p>

²⁹⁷Magda Mofatto.

W.	Do ponto de vista mais concreto, da funcionalidade de fato do Supremo pelo menos nos últimos tempos, W. tem percepção muito crítica, sobretudo nos casos de relativização dos direitos fundamentais, como, por exemplo, a execução da pena a partir da segunda instância;	Em geral, a judicialização da política sempre foi um instrumento muito importante no campo democrático brasileiro. A teoria crítica no Direito, nas suas variadas matizes, sempre pugnou pela disputa, tanto do Judiciário, quanto do Ministério Público por visões dentro desses poderes mais sensíveis à concretização constitucional, aos direitos sociais, aos direitos fundamentais, à liberdade sexual, ao direito das minorias; W. entende que haveria, nos últimos tempos, uma atuação hegemônica do sistema de justiça em sentido contrário à Constituição (sobretudo punir pobres) e, por outro lado, no sentido de garantir privilégios (ex: auxílio moradia); Última palavra em termos de interpretação constitucional deveria ser compartilhada entre os poderes e dialogada, fundamental para a compreensão da judicialização da política;
Z.	Supremo é intérprete privilegiado da Constituição, embora não seja o único. Dá as decisões que são vinculantes, mas não só as decisões são importantes mas também os debates que acontecem no âmbito do Supremo, são debates que ganham muita repercussão, muita visibilidade;	Debate importante. O papel das instituições é importante, tal qual o debate sobre como a judicialização eventualmente tira o valor da política. Há várias críticas à judicialização que são muito relevantes. No entanto, muitas vezes esse debate é usado de forma estratégica. Exemplo: ADPF 442, do aborto até o 3º mês. Lado contrário à garantia desse direito utilizará o argumento de que uma decisão do STF judicializaria uma arena que é própria da política. Então esse tipo de debate também seria usado estrategicamente pelos atores que litigam no próprio Supremo;

Q.	<p>Papel do Poder Judiciário é, basicamente, fazer justiça. É analisar os pedidos feitos pelas duas partes e dar a decisão mais justa e de acordo com a lei.</p> <p>O poder do Supremo, especificamente, é o que não vem sendo ultimamente, que é ser contramajoritário, ou seja, um Poder não eleito que pode dar as decisões que os Poderes eleitos não têm coragem de dar, por serem decisões que defendem minorias, grupos que não têm representação no Congresso;</p>	<p>Já teve uma visão mais esperançosa da judicialização da política, atualmente é mais restritivo;</p> <p>Em uma democracia saudável, não vê problema. É importante, deve sim haver uma Corte Constitucional cotando contra decisões contramajoritárias, mas de modo bem dosado, para que quando mude o momento político não passe por cima do Congresso para retirar direitos;</p>
O.	<p>Na teoria clássica de Montesquieu, a separação dos poderes conferiria ao Poder Judiciário o papel de guardião dos direitos e garantias fundamentais, pacificador dos conflitos sociais, um dos garantidores do Estado Democrático de Direito. Em especial, o papel mais relevante do Poder Judiciário é assegurar que os princípios fundamentais, principalmente a dignidade da pessoa humana, sejam permanentemente garantidos, uma vez que os ocupantes dos Poderes Executivo e Legislativo mudam de quatro em quatro anos e a implementação de políticas públicas pode variar, mas caberia ao Judiciário assegurar que, em qualquer cenário, os princípios fundamentais da República serão efetivados.</p> <p>Neste cenário, o STF, que cumpre o papel constitucional de guardião da Constituição da República, teria por missão efetivar ou tornar possível a materialização desses direitos e garantias;</p>	-

L.	Muitos pontos de vista. Para uns (o papel do Supremo) é um papel contramajoritário de defender as minorias e os procedimentos democráticos, quando a maioria viola os direitos das minorias. Para outros é um papel representativo (caberia ao Supremo representar a vontade da maioria). Polêmica entre esses dois pontos de vista seria bem atual. Às vezes o Supremo exerceria mais uma função, às vezes mais outra, dependendo do contexto;	A princípio, judicialização da política seria ruim. Quando dentro dos seus limites, porém, é positivo;
K.	O papel prioritário do Supremo é fazer a defesa de direitos fundamentais em sentido material, nos sentidos dos direitos fundamentais mais importantes e preservar as regras do jogo democrático;	Diferencia o fato do STF ser muito acionado com a existência ou não de decisões muito ativistas. Nos casos mais citados de decisões de maior relevância, O Supremo não teria sido tão ativista quanto parece. Exemplos: pesquisa com células tronco (uma decisão muito citada). O STF manteve a decisão legislativa, não foi ativista. ADPF do rito do <i>impeachment</i> . Assim, acesso é muito fácil, mas o Supremo, ao julgar as ações, tende a ser mais autocontido.
R. 298	Papel do Supremo seria de Guardião da Constituição, de dirimir os problemas que chegarem até ele e ser uma espécie de contraponto ao Executivo e Legislativo, por ser um órgão de caráter mais técnico;	"Judicialização da vida." Hoje, tudo seria judicializado, não apenas a política, e a política não é diferente. Fruto, em parte, da paralisação do Poder Legislativo, e consequência, também, da inexecução de muitas políticas públicas por parte do Executivo. Nova etapa, do Poder Judiciário, da sociedade brasileira, à qual é preciso se adaptar e ter limites objetivos na Constituição. A

²⁹⁸Rubens Júnior.

		<p>judicialização da política deve ter como limite os parâmetros da própria Constituição. ADPF do rito do <i>impeachment</i> seria bom exemplo de judicialização da política como algo positivo, justamente por ter sido dirimido um conflito que sem a intervenção do Judiciário não teria sido resolvido respeitando a Constituição;</p>
<p>G. 299</p>	<p>Papel do Poder Judiciário é a tutela jurisdicional. Nos Estados em que existe uma Constituição, há uma Suprema Corte, que garante não apenas o cumprimento dessa Constituição como também de todo o ordenamento jurídico abaixo dela, sejam as Constituições das unidades federativas, as leis orgânicas municipais e toda a legislação infraconstitucional, que não pode conflitar com a Constituição da República, além de outras funções mais específicas decorrentes da própria Constituição;</p>	<p>30 anos depois da promulgação da Constituição, a sociedade brasileira mudou e há ainda efeitos dessa Constituição na nossa convivência. As funções essenciais à justiça e o Poder Judiciário refletem, nas suas atuações, o que tem acontecido na sociedade. G. entende que judicialização da política costuma se referir um comportamento dos agentes do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça que extrapolam os limites funcionais constitucionalmente atribuídos. Acredita que isso existe em alguns casos, e deve ser motivo de questionamento a partir de todo aquele que tem uma preocupação com o devido funcionamento das instituições, porque não havendo equilíbrio e harmonia entre os poderes, prejudica-se o funcionamento do Estado; STF tem, de fato, esse papel de responder aos questionamentos das outras partes assegurando que o jogo e os processos estejam ocorrendo de acordo com as normas. Isso faz parte da democracia, anormal seria se as regras não fossem motivo de questionamento;</p>

²⁹⁹Gabriel Azevedo.

U.	<p>Papel precípua do STF é a guarda da Constituição; sabe-se que esse papel terminou sendo um tanto quanto prejudicado por ainda acumular várias competências que não são próprias de uma Corte Constitucional e por isso terminam trazendo obstáculos para que o Supremo possa exercer o seu verdadeiro papel (defesa e a guarda da Constituição);</p>	<p>A própria Constituição autorizaria esse tipo de interferência, e, sendo autorizada pela Constituição, não seria indevida. Logo, não vê de modo negativo, e sim como uma consequência lógica do texto constitucional. Ainda assim é preciso atentar para os limites que a própria Constituição também estabelece para a judicialização da política;</p> <p>É um fenômeno natural, do ponto de vista macro, tendo em conta que o texto constitucional prevê a possibilidade de determinadas matérias (a princípio, exclusivas da seara política) serem agitadas no âmbito do Poder Judiciário. Do ponto de vista específico, há alguns problemas, já que nem toda e qualquer matéria política pode ser questionada no âmbito do Supremo, do Poder Judiciário. É preciso haver um substrato constitucional a ser utilizado como parâmetro;</p> <p>Exemplo: a Constituição prevê o critério da proporcionalidade para a formação das Mesas e das Comissões no âmbito do parlamento. Diante de situações escancaradamente violadoras desse princípio da proporcionalidade, há uma autorização constitucional para agitar essa questão no âmbito do Poder Judiciário, mas é preciso que se tenha cuidado, porque não é toda e qualquer questão atinente à formação das Mesas e das Comissões que pode ser levada ao Judiciário, apenas aquelas que são chapadamente inconstitucionais a partir do texto da Constituição. Então, a princípio, é preciso ver o caso concreto;</p> <p>Outro motivo para encarar com naturalidade é o de que não são</p>
----	---	---

		apenas as questões políticas que podem ser judicializadas. O texto constitucional permite a judicialização de várias outras questões que, a princípio, estariam fora do âmbito de atuação do Poder Judiciário;
N.	<p>A partir da Constituição de 88, STF teria ganhado uma primazia na organização da nossa sociedade, e, mais recentemente, com a diminuição da força política de outros poderes, especialmente o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal em especial teria acabado por ganhar uma característica perigosa, muito assistida no Brasil hoje. Perigosa em razão das teses do neoconstitucionalismo, que abre uma possibilidade muito grande e quase irrestrita, por conta da subjetividade que traz em si, de interpretação das coisas da vida em sociedade;</p> <p>Importante reconhecer que a ideia da última palavra do Supremo nas relações institucionais e na vida em sociedade é, hoje, uma característica que ele tem, querendo ou não;</p>	Judicialização da política viria na esteira da diminuição da importância do Legislativo. No final da década de 1980, o lugar onde se discutiam grandes questões era o Congresso Nacional: Comissões da Câmara e do Senado efervescendo de grandes especialistas, grandes audiências públicas, CPIs que movimentavam o mundo todo, até que gradativamente, inclusive, também, por culpa do próprio Legislativo, há um deslocamento para o STF. Com isso, houve a regulamentação das ações de controle, a modernização do regimento interno, estabelecimento de súmulas vinculantes e uma série de mecanismos no sentido de que é necessário um órgão um pouco mais estável, "não podemos ficar nessa gangorra das CPIs", etc. N. entende que, hoje, isso está exacerbado;
V. 300	<p>O Poder Judiciário teria a função de interpretar e aplicar a lei na resolução de conflitos de interesses entre indivíduos, Estado e entidades, no intuito de garantir os direitos sociais, individuais e coletivos, assegurando a lisura dos processos judiciais;</p> <p>O STF, como órgão máximo do Poder Judiciário, seria responsável, precipuamente, por zelar e garantir</p>	Seria fundamental diferenciar ações propostas pelos partidos políticos no tocante ao controle de constitucionalidade e a judicialização da política, principalmente no que se refere à autonomia partidária e questões <i>interna corporis</i> ; a interferência do poder judiciário em assuntos que competem exclusivamente aos partidos representaria grave ofensa à

³⁰⁰Vera Lúcia da Motta.

o devido cumprimento da Constituição Federal além de representar a última instância julgadora de processos que envolvem normas constitucionais;	autonomia garantida às agremiações pela Constituição, devendo esta modalidade de judicialização da política ser combatida com veemência.
---	--

Fonte: elaboração própria.

Quadro 27.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)

Fonte: elaboração própria.

Quadro 28 - RECEPTIVIDADE DO STF À PAUTA DA AÇÃO	
ADO 41 (venda de armas)	<p>H.: tiveram reunião com a Ministra Cármen Lúcia, a questão foi levada a ela, a preocupação de que isso viesse a tramitar. A Ministra teria ouvido atentamente as razões jurídicas e fáticas que foram expostas. Encaminhou o teor dessa reunião ao Ministro Celso de Mello que é o relator do caso;</p> <p>J.: avaliação de que não há uma aceitação do tema pelos ministros. Considera que mesmo que vá pra frente, não sabe se vai ter êxito. Não tem, particularmente, mais esperança no STF, e sim no Congresso Nacional.</p> <p>M.³⁰¹: não houve. Não houve resposta, o STF não se manifestou. Não foram recebidos; Teria havido receptividade apenas por parte da Ministra Cármen Lúcia, no momento da propositura. "Ela entendeu, nós queríamos</p>

³⁰¹Magda Mofatto.

	que ela resolvesse e despachasse, mas ela como presidente achou por bem fazer a distribuição, que caiu com o Ministro Celso de Mello. Até hoje não se manifestou, não respondeu";
ADPF 347 (sistema carcerário)	<p>W.: independentemente do Supremo em particular, seria muito importante deixar claro que a situação do sistema penitenciário hoje, no Brasil, é de responsabilidade de todos os Poderes; PSOL tem projetos que tentam estipular lei de responsabilidade penal; qualquer tipo de projeto, no campo penal, que tenha ou possibilite o aumento de pena teria de ser acompanhado de uma justificativa do porquê, sobretudo diante do caótico sistema penitenciário;</p> <p>Responsabilidade também do MP e do Judiciário, que teria um papel central no processo de superencarceramento. Recorte de raça e classe e de gênero da magistratura seria fundamental para a própria configuração da criminalização da pobreza e dos pobres, bem como determinante para a falta de sensibilidade da questão carcerária hoje no Brasil;</p> <p>Z.: entende que dependerá muito de quando a ação for decidida. A elaboração da pauta do Supremo não obedece a um processo predeterminado, o relator libera e o presidente pauta, então não dá muito para saber quando. <i>Timing</i> dessa decisão poderá influenciar muito no conteúdo dela, até porque nos próximos anos, há pelo menos dois ministros a serem nomeados, o que poderá alterar a composição da Corte para um lado ou para o outro;</p> <p>Q.: muito positiva, na época. "Não era tão feio falar em direitos humanos". Houve votos muito bons. Por outro lado, só foram julgados procedentes os pedidos mais ortodoxos;</p>
ADI 4795 (migração partidária)	U.: Perderam, mas a matéria foi bem discutida.
ADI 5487 (reforma eleitoral 2016)	<p>V.³⁰²: não obstante a procedência apenas parcial da ADI interposta, considera impecável a receptividade do STF à pauta da ação, na medida em todos os pontos trazidos foram analisados com a profundidade necessária imposta pela complexidade da causa;</p> <p>N.: a recepção no STF da tese não foi das melhores, tanto que conseguiram apenas que os candidatos concorrentes não pudessem retirar do debate quem eles quisessem, a figura do</p>

³⁰²Vera Lúcia da Motta.

	<p>"candidato apto". Foi a única coisa que conseguiram. Então não se pode dizer que as teses foram bem recebidas. Houve uma mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com relação à cláusula de barreira, aos direitos dos partidos políticos; essa ADIn representa essa mudança, não só ela mas as outras três ou quatro ADIns que foram julgadas junto representam essa mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal, que consolidou uma reforma política, eleitoral, às vésperas da eleição. Havia uma expectativa muito grande dos movimentos que participam do PSOL, do PV e de outros partidos que houvesse a preservação da jurisprudência anterior do Supremo e da não permissão de critérios tão desproporcionais como foram os de 2015;</p>
<p>ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)</p>	<p>L.: positiva, com os principais pedidos julgados procedentes. Exemplo: confirmação de que quem afasta Presidente da República é o Senado, não a Câmara;</p> <p>K: pesou muito o fato de que o STF já tinha uma jurisprudência bastante sólida sobre o tema, então parecia ser pouco custoso para o Supremo repetir o mesmo julgamento que já tinha sido feito anos atrás. Seria uma forma de dar um sinal de que havia imparcialidade, de que não se queria mudar as regras do jogo para um caso concreto. Então a receptividade das teses fundamentais da ação teria decorrido mais do fato de que o STF já tinha essa jurisprudência;</p> <p>R.³⁰³: boa, tanto que a liminar foi concedida, depois foi pautada com alguma prioridade, o Brasil todo acompanhou esse julgamento, mostrando também que era oportuna, por ser o assunto do momento, e, de fato, a Lei 1.079 precisava ser adequada à Constituição de 88;</p>
<p>ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)</p>	<p>G.³⁰⁴: agiu de maneira extremamente institucional, algo positivo, ou seja, fez exatamente o que a lei determina que a instituição faça.</p>

Fonte:Elaboração própria.

³⁰³Rubens Júnior.

³⁰⁴Gabriel Azevedo.

Quadro 29 - OBJETIVOS ESPERADOS COM A AÇÃO

ADO 41 (venda de armas)	<p>H.: objetivo do partido seria expor sua posição a respeito do tema, defender e ter uma posição partidária ativa, além de almejar que haja uma regulamentação clara da matéria;</p> <p>J.: "sabe-se que o STF é bem contra essa questão". É um recurso que possuem que J. entende que não deveria deixar de ser utilizado, mas as pessoas que estão envolvidas nessa situação não têm muita esperança em relação a isso;</p> <p>M.³⁰⁵: Validade do referendo. Esperança em decisão do STF que faça valer a lei;</p>
ADPF 347 (sistema carcerário)	<p>Z.: reduzir o hipercarceramento; assegurar as condições dos encarcerados de modo a não violar sua dignidade; fazer valer a Constituição, a lei e Tratados Internacionais de Direitos Humanos;</p> <p>Q.: garantir a dignidade dos presos e das presas;</p>
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	<p>U.: objetivo político seria evitar que, já muito próxima a eleição de 2012, por essa debandada de parlamentares se inviabilizasse o partido político, o Democratas, PMDB, o PP e o PR. A tese era de que, o retrato das urnas, que foi registrado em 2010, que ele permanecesse até 2014, por que nas urnas há o retrato que a sociedade tira, por meio de sua vontade, e essa vontade que monta a estrutura que os partidos vão ter pelos próximos 4 anos. Então, o que se pretendia, do ponto de vista político, era que o PSD, que não se submeteu à vontade popular, não tivesse direito ao tempo de TV, ao tempo de rádio e ao fundo partidário, que foi conquistado por partidos que participaram da eleição, que investiram recursos em seus candidatos, e assim evitar o desmonte de uma estrutura conquistada pelos partidos que participaram do pleito de 2010, pelo surgimento, em 2011, de um partido que não tinha participado de qualquer eleição;</p>
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)	<p>V.³⁰⁶: a propositura da ação teria objetivado apenas a procedência dos pedidos formulados;</p> <p>N.: objetivamente, a possibilidade de participação em debates do PSOL. Pela legislação anterior, poderia participar. Em 2015, na iminência das eleições de 2016, muda-se a regra retirando esse direito. Então, o PSOL elege cinco deputados, em 2014, numa</p>

³⁰⁵Magda Mofatto.

³⁰⁶Vera Lúcia da Motta.

	<p>perspectiva de ter trinta segundos na propaganda eleitoral de 2016. Chegando em 2016, na verdade teria (como teve) 11 segundos. Esperava-se que as regras eleitorais pelas quais o partido foi eleito, criou alianças políticas e teve seus direitos projetados do PSOL fossem preservadas. Trata-se de não poder mudar a regra do jogo, excepcionalmente, para contemplar as vontades dos grandes partidos;</p> <p>Aqui, a questão envolveria participação, cidadania, direitos elementares da sociedade, não a vida orgânica de um partido político;</p> <p>a expectativa da ação era, então, a volta das regras anteriores, que já eram ruins (também desproporcionais), mas eram, ao menos, melhores que as das eleições de 2016;</p>
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	<p>L.: o objetivo era defender o mandato presidencial contra o que o partido compreendia como uma violação à democracia;</p> <p>K.: objetivo (cumprido) de estabilizar o procedimento. Entendiam ser importante para o país que não houvesse surpresas e que o julgamento não fosse casuísta, que fosse um julgamento que já tivesse uma previsibilidade, uma segurança absoluta quanto ao procedimento para criar um clima de normalidade institucional para o julgamento.</p> <p>R.³⁰⁷: objetivo jurídico foi alcançado, objetivo político era ganhar tempo para enfraquecer o Cunha. Esse não foi alcançado; por mais que tenham ganhado tempo, a articulação política do governo não aproveitou a oportunidade, terminou foi perdendo votos, sendo traída pelos partidos especialmente do centrão, o que culminou no <i>impeachment</i>;</p>
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)	<p>G.³⁰⁸: a ideia era combater a arbitrariedade cometida por quem estava ocupando a Presidência da Câmara e que desrespeitava a Constituição.</p>

Fonte:Elaboração própria.

Quadro 30 - EFEITOS DA DECISÃO

³⁰⁷Rubens Júnior.

³⁰⁸Gabriel Azevedo.

	NO PARTIDO	NA SOCIEDADE	NOS ELEITORES
Q.	-	A audiência de custódia teria dado um <i>boom</i> depois da ação, passando a ocorrer no país inteiro, apesar de já existir, antes disso, até decisão do CNJ determinando sua realização;	A questão teria ficado restrita ao eleitorado ligado ao Direito;
Z.	-	Supremo não deu tudo o que a ação pedia embora retoricamente pareça que sim; Dentro daquilo que deu, existe um problema de implementação. Exemplo: o caso das audiências de custódia;	-
L.	-	-	"Os eleitores do PCdoB certamente ficaram satisfeitos em ver o partido atuando em favor da democracia";
K.	Reafirmação de valores com o jogo democrático;	ADPF teria se mostrado estabilizadora; Decisão bem vista pela maioria das pessoas;	-
R. 309	Não fizeram essa leitura. Não teriam se preocupado tanto com o retorno político para o partido, e sim, de fato,	Leitura de terem cumprido seu papel em dar uma interpretação conforme à Lei 1.079	Não fizeram essa leitura;

³⁰⁹Rubens Júnior.

	com a solução daquele dado conflito;	compatível com a Constituição, afastando, na época, todas as ilegalidades do Cunha. No campo da política ganharam tempo passível de ser usado para ampliação de base parlamentar;	
G. 310	–	Importante que cada pessoa e ou cada instituição que tem uma responsabilidade na manutenção e no cumprimento das normas o faça, sob pena da sociedade como um todo imaginar que a validade das regras não tem importância;	–
U.	–	Julgamento muito importante para a sociedade, mas que acabou por emitir um sinal muito ruim para o sistema partidário, dizendo, em síntese, que os insatisfeitos podem criar um partido e esse partido, a partir do momento em que tiver o registro do TSE, vai ter tempo de TV e fundo de partidário daqueles parlamentares que, para ele migrarem. E, depois disso, "é só colocar na ponta do dedo." Pelo menos	Existe muito pouco engajamento do eleitorado em relação a temas relacionados à vida partidária; na criação do PSD, que foi meses antes dessa ação (ADI migração partidária), houve uma reação até certo ponto negativa da militância. U. não considera representativo por ser uma parcela muito pequena e apaixonada do eleitorado;

³¹⁰Gabriel Azevedo.

		sete novos partidos foram criados, e isso graças à tese que o Supremo aceitou da portabilidade dos votos proporcionais;	
N.	Os candidatos da eleição municipal, que é uma eleição difícil para os candidatos do PSOL, tiveram, ao menos, a possibilidade de participar um pouco mais efetivamente dos debates Brasil afora, tanto no rádio quanto na televisão. Não só o PSOL, mas todos os partidos pequenos (talvez uma quantidade de vinte partidos; REDE, PV, PMN, PTC, PSC, PPL, PPS e outros) tiveram, com essa ADIn, os seus candidatos beneficiados, no sentido de que pelo menos os concorrentes não teriam a autoridade de retirá-los do debate;	Houve uma repercussão grande na eleição de 2016;	—
V. 311	Considerando que a ação foi julgada procedente apenas para determinar que os candidatos aptos não possam deliberar pela exclusão dos debates de candidatos cuja participação seja facultativa, quando a emissora tenha optado por convidá-los, pode-	O benefício à sociedade e ao eleitorado em geral se dá diante do acesso à informação e ao entendimento do STF em relação ao tema suscitado, o que aumenta a transparência dos atos praticados e aproxima o eleitor da política.	

³¹¹Vera Lúcia da Motta.

<p>se afirmar que a maior parte dos pedidos formulados pelos partidos autores foram rejeitados, o que lhes confere os efeitos negativos da decisão de mérito.</p> <p>Desta forma, tem-se que a decisão manteve a redação dos artigos que dividem o tempo da propaganda eleitoral com base na representatividade dos partidos no Congresso Nacional, em favorecimento aos partidos que possuem o maior número de representantes na Câmara dos Deputados;</p>	
---	--

Fonte: elaboração própria.

Quadro 30.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)

Fonte: elaboração própria.

Quadro 31 - VANTAGENS COM A DECISÃO DESFAVORÁVEL/ DESvantagens com a decisão favorável

	VANTAGENS COM A DECISÃO DESFAVORÁVEL	DESVANTAGENS COM A DECISÃO FAVORÁVEL
ADO 41 (venda de armas)	<p>H.: o simples ajuizamento já é importante para o partido. Defende que os partidos participem, que tenham um papel mais ativo nisso e com isso vai ter as vantagens próprias desse momento;</p> <p>T.: decisão desfavorável não seria ruim para o partido, mas para uma visão geral das instituições em si;</p> <p>J.: nenhuma desvantagem e nenhuma vantagem;</p> <p>M.³¹²: nenhuma;</p>	<p>H.: não vê;</p> <p>M.: nenhuma. Só seria positivo; Não há desvantagens para o partido porque é uma coisa alheia à sua vontade. O partido não pode nada contra isso. Tentou, mostrando que não está de acordo;</p> <p>J.: o importante foi o trabalho desempenhado;</p>
ADPF 347 (sistema carcerário)	<p>W.: não vantagens exclusivamente partidárias, mas sim no sentido de fazer com que o debate seja pautado na sociedade e fazer com que a dignidade dos presos e das presas seja respeitada;</p> <p>Z.: não haveria vantagens. É claro que o Supremo poderia não acolher a categoria que estavam propondo, do estado de coisas inconstitucional, e isso não necessariamente traria prejuízo, mas se o Supremo dissesse que não havia qualquer problema, que não violava a Constituição, seria um prejuízo enorme, iria até em sentido contrário ao que os próprios Ministros do Supremo já tinham</p>	<p>W.: para o partido não vê desvantagens, porque estava muito convicto do acerto programático, do respeito aos princípios sensíveis e fundamentais da Constituição. É, no entanto, um debate sempre muito difícil no campo societário;</p> <p>Z.: eventualmente poderia haver um <i>backlash</i>, mas é claro que não estavam acreditando que isso fosse acontecer;</p>

³¹²Magda Mofatto.

	<p>manifestado em outras ocasiões. De qualquer forma, reforça que o STF não deu tudo o que foi pedido na liminar, considera que isso poderia ter sido bem melhor;</p> <p>Q.: nenhuma. decisão desfavorável legitimaria todo o discurso anti-direitos humanos;</p>	<p>Q.: desvantagens no sentido da decisão ter sido retraída. Nenhuma no campo social;</p>
<p>ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)</p>	<p>U.: vantagens ligadas à possibilidade de criar partidos novos. o STF deu estrutura a esse novo partido (PSD) porque simpatizou com a tese de que um novo partido precisaria ter estrutura; Para os autores, nenhuma vantagem;</p>	<p>–</p>
<p>ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)</p>	<p>V.³¹³: "A vantagem de uma decisão desfavorável se consolida com a simples análise pormenorizada do tema pela Suprema Corte, possibilitando profundo debate jurídico sobre o tema abordado, bem como o acesso da decisão à toda sociedade";</p> <p>N.: nenhuma. N. entende que em alguns casos isso ocorre, mas não nesse porque a ação tinha, particularmente, um interesse muito imediato. Os partidos precisavam da liminar, havia um prazo para terem uma participação nas eleições;</p>	<p>V.: "No tocante aos menores partidos, inexistem desvantagens com o julgamento favorável da ADI, de modo que apenas os maiores partidos poderiam verificar eventual prejuízo, uma vez que a norma, no jeito que foi proposta, lhes oferece proveito quanto à visibilidade pelos eleitores em detrimento àqueles que não poderiam participar de debates e que contam com o menor tempo de propaganda em rádio e televisão";</p> <p>N.: não haveria desvantagens, pois se tratava de uma questão de sobrevivência eleitoral;</p>
<p>ADPF 378 (rito do</p>	<p>L.: se fosse totalmente contrária, não;</p>	<p>L: nenhuma;</p>

³¹³Vera Lúcia da Motta.

<i>impeachment</i>)	<p>K.: Entende que não. Neste caso, o partido só teria acionado porque havia uma base muito sólida na própria jurisprudência para acionar, porque com uma resposta contrária o dano pode ser grave (repercussão muito negativa, retrocessos);</p> <p>R.: Sim, porque seria uma manifestação do Supremo Tribunal Federal, então seria a pacificação de um conflito. Ainda que o êxito não tivesse sido obtido, que, no caso, foi, mesmo que parcialmente, seria a solução de um conflito, então sempre haveria uma vantagem;</p>	<p>K: não enxerga que haja, porque a ADPF do rito do <i>impeachment</i>, apesar de ter sido julgada parcialmente procedente, naquilo que mais importava foi bem sucedida. Vantagem foi realmente estabilizar as regras do jogo;</p> <p>R.³¹⁴: desvantagem em não terem aproveitado o tempo da política. Do ponto de vista jurídico, nenhuma desvantagem;</p>
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação)	G. ³¹⁵ : não se trataria de uma questão de vantagens e desvantagens, e sim de garantia do Estado Democrático de Direito e das suas normas. Quando alguém ingressa na justiça, tem uma visão sobre as normas e sobre seu cumprimento.	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 32 - IMPORTÂNCIA DE DAR VISIBILIDADE À PAUTA OU MARCAR OPOSIÇÃO COM A AÇÃO		
	VISIBILIDADE	OPOSIÇÃO
ADO 41 (venda de armas)	<p>H. e T.: partido busca, com esse tipo de ato, expor sua posição a respeito do tema;</p> <p>J.: visibilidade seria muito boa;</p>	<p>H.: liminar poderia já marcar uma posição, uma oposição a políticas contrárias;</p> <p>J.: isso não seria um interesse;</p>

³¹⁴ Rubens Júnior.

³¹⁵ Gabriel Azevedo.

ADPF 347 (sistema carcerário)	<p>W.: o objetivo é menos visibilidade e mais efetividade, evidentemente, para que os recursos estejam de fato destinados aos seus destinatários;</p> <p>Z.: litígio estratégico teria diversos objetivos, entre eles dar visibilidade, às vezes documentar uma situação de violação que mesmo que se saiba que não terá êxito é importante ter aquilo registrado, etc. Neste caso específico, entende que o objetivo era mesmo mudar as condições, considerando a existência de um contexto democrático, enxergavam como realmente como possível ganhar o caso e alterar essa circunstância do do sistema de coisas inconstitucional;</p> <p>Q.: particularmente³¹⁶, considera importante para ambas as entidades envolvidas com a ADPF dar visibilidade a essa pauta;</p>	Q.: julga ser muito importante. Utilizaram bastante a questão do Supremo ter reconhecido o estado de coisas inconstitucional para falar: "olha, a gente tem o principal tribunal do país reconhecendo que do jeito que está o sistema carcerário não vai dar." Entende que a ação poderia até ser mais usada, porque pouca gente sabe dela (no Direito, bastante gente sabe, mas na sociedade, não muita);
ADI 4795 (migração partidária / criação do PSD)	-	U.: entende que a ADI 4795 seria semelhante às ações do DEM envolvendo oposição (contrárias à MPs) à medida em que, quando o Democratas virar a situação, não vai mais querer defender essa tese;
ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)	V. ³¹⁷ : a propositura da ação teria como único mote a sua respectiva procedência, de forma a garantir a continuidade de existência dos partidos autores, visivelmente ameaçada diante da vedação da participação em debates e da diminuição do tempo de	

³¹⁶Q. não fala em nome de qualquer instituição.

³¹⁷Vera Lúcia da Motta.

	<p>propaganda, afetando diretamente sua visibilidade perante os eleitores;</p> <p>N.: não seria o preponderante, pois havia um objetivo direto. A liminar representaria um pouco isso;</p>
ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)	<p>L.: pessoalmente, advoga tendo como único propósito a decisão judicial;</p> <p>K.: não vê os partidos fazerem muito isso, pelo menos neste caso não se lembra de ter visto o partido usar a ação para movimentar pessoas ou grupos. Acha que pode haver casos em que isso aconteça, mas não nesse caso, que teria ficado mais circunscrito ao próprio Supremo;</p> <p>A ação teria uma abrangência maior porque a sociedade brasileira como um todo ficaria mobilizada em relação ao tema do <i>impeachment</i>. A visibilidade da ação, o próprio engajamento da sociedade civil seria grande no tema, que geraria polarização;</p> <p>R.³¹⁸: menos que isso, pois o partido já teria o posicionamento claro e a visibilidade necessária; seria, na visão de R., o partido mais antigo em atividade do país.</p> <p>Quanto à visibilidade da pauta, considera que esta já teria a visibilidade necessária por si só; afinal de contas, se tratou de um <i>impeachment</i>, não havia um desde 1992, 1993. A ADPF não teria amplificado isso. Então, em relação a isso, seria indiferente;</p>
ADPF 407 (<i>impeachment</i> - anulação)	G. ³¹⁹ : "justiça não é feita para dar visibilidade", mas para garantir a tutela jurisdicional e a normalidade do Estado Democrático de Direito.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 33 - INFLUÊNCIA DAS NORMAS NO ACESSO DOS PARTIDOS AO STF

H.	Constituição muito ampla, então, com isso, vários dos requisitos de ingresso, de legitimidade, estão na própria Constituição, o que aproximaria, existindo na própria Constituição a possibilidade desse acesso. Não haveria regulamentação em jurisprudência, e sim na própria Constituição essas garantias para que os partidos venham a participar
----	---

³¹⁸Rubens Júnior.

³¹⁹Gabriel Azevedo.

	ativamente das ações;
J.	Haveria tanto essa possibilidade que às vezes atrapalha. Partidos utilizam o acesso de uma forma que é incorreta;
M. 320	Não haveria tanta diferença de facilidade. Uma questão de cada um dos ministros tomar a decisão que julga mais pertinente. Não diria que tem dificuldade ou facilidade de acesso. Questão muitas vezes de opinião pessoal no caso de cada causa específica;
W.	Certamente haveria influência, sobretudo a partir da jurisprudência do Supremo que limitou o texto constitucional no sentido de impor a pertinência temática para associações, sindicatos, confederações, isso restringiu o poder desses legitimados a recorrer em determinados temas ao Supremo. Então, tendo em vista que o partido é considerado um legitimado universal, isso teria potencializado a atuação partidária perante o Supremo;
Q.	Acesso de partidos considerado bem aberto nesse tema, sendo legitimados para entrar com ações constitucionais. Problema seria com outras organizações, representativas de grupos sociais, que não têm entrada;
K.	Enxerga que há influência, primeiro porque a regra que estabelece a condição para o acesso dos partidos ao Supremo seria uma regra bastante flexível, bastando ter representação no Congresso. Como há um quadro partidário muito fragmentado e quase todos os partidos têm alguma representação no Congresso (são raríssimos os casos em que o partido não tem nenhum representante), o acesso do partido ao STF seria muito fácil.
R. 321	De acordo com R., o conjunto de regras não é perfeito, vem sendo alterado com o passar do tempo, mas é suficiente, satisfatório. É regra do jogo preestabelecida, todos os partidos têm conhecimento, todos têm oportunidade de recorrer ao Supremo. É de igual condição, então, por mais que não seja perfeito, é o suficiente para os dias de hoje;
G. 322	Não haveria influência, porque essas mesmas normas garantem, também, que outras organizações da sociedade busquem o Supremo. Não seria prioridade do partido buscar o STF, ou seja, a OAB também pode provocar o Supremo, dentro do Congresso Nacional também podem fazer isso, não seria uma prerrogativa apenas dos partidos. Não são apenas os partidos que fazem isso. Governos de Estado podem fazer, as próprias funções essenciais à justiça, Ministério Público;

³²⁰Magda Mofatto.

³²¹Rubens Júnior.

³²²Gabriel Azevedo.

U.	Analisando a Constituição passada e a de 1988, a vontade objetiva do Constituinte teria sido abrir realmente o acesso ao Supremo, pela via das Ações de Controle Concentrado, e essa abertura atingiu positivamente os partidos políticos. Mas essa abertura não beneficiou apenas os partidos políticos. Várias outras entidades e órgãos receberam da Constituição essa possibilidade de ter aberto o acesso à jurisdição constitucional. Isso só reforça o caráter democrático da Constituição de 1988. E não apenas o caráter democrático, mas, também, uma inteligente forma de ampliar os atores que saíam em defesa da higidez de seu próprio texto, o texto constitucional. Na medida que se ampliam os legitimados que podem bater às portas do Supremo Tribunal Federal, manejando uma Ação de Controle de Constitucionalidade, ampliam-se os atores que podem sair em defesa da higidez do texto da Constituição.
N.	Atualmente bastante facilitado, porque o reconhecimento de uma pertinência temática amplíssima ou universal facilita muito o ingresso dos partidos no STF. Hoje, sistema constitucional e legal estaria bastante favorável. Partidos disputam, estão ombro a ombro em legitimidade com o Ministério Público brasileiro, o que seria bastante representativo da importância, do reconhecimento que a Constituição dá aos partidos políticos, a legitimidade que dá aos partidos nessa luta, na tentativa de manter esse equilíbrio jurisprudencial, de uma certa coerência na interpretação constitucional. N. vê o partido político como um partícipe de primeira linha.
V. 323	A CRFB/88 confere aos partidos políticos a legitimidade para propor ações de controle de constitucionalidade, de mandado de segurança coletivo, bem como assegura o ingresso de partidos políticos na qualidade de <i>amicus curiae</i> em processos que envolvam matéria constitucional. Diante disso, seria possível verificar que a Carta Magna visivelmente exerceria influência de modo a facilitar a propositura de ações pelas agremiações.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 33.1 - LEGENDA	
Cor	Ação
ROSA	ADO 41 (venda de armas)
VERDE	ADPF 347 (sistema carcerário)
AZUL	ADPF 378 (rito do <i>impeachment</i>)
LARANJA	ADPF 407 (<i>impeachment</i> -

³²³Vera Lúcia da Motta.

	anulação/afastamento)
LILÁS	ADI 4795 (migração partidária)
AMARELO	ADI 5487 (reforma eleitoral 2015)

Fonte: elaboração própria.

6.2. Anexo II : roteiro de perguntas

Roteiro de Perguntas

II) Questões gerais:

1. Do seu ponto de vista, qual é o papel do Poder Judiciário? E do Supremo Tribunal Federal?
2. Por que partidos políticos buscam o Supremo Tribunal Federal, na sua visão?
3. Você considera o Supremo um possível aliado dos partidos políticos? E especificamente do seu partido? Se sim, poderia falar um pouco sobre isso?
4. Você considera que o conjunto de normas que rege o acesso dos partidos políticos ao STF influencia de alguma forma (facilitando ou dificultando, por exemplo) a propositura de ações pelos partidos?
5. A lista de atores legitimados para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil é considerada relativamente abrangente, permitindo desde o questionamento por parte da Procuradoria Geral Da República, Governadores e Partidos Políticos até a participação de algumas entidades de classe específicas. Apesar disso, existem ainda alguns atores que acabaram ficando de fora dessa lista e que para participarem do processo de judicialização buscam alguns desses legitimados para encaminharem seus questionamentos.
Qual a sua opinião sobre essa questão? Já participou de casos em que isso ocorre?

6. Quais podem ser as vantagens e desvantagens para os partidos políticos em levar uma ADC/ADPF/ADI/ADO ao STF?

II) Questões específicas sobre a ADI/ADO/ADPF:

7. O que motivou o partido "X" a propor a ADI/ADO/ADPF? Se puder falar um pouco sobre esse processo, quais fatores foram considerados nessa tomada de decisão, de quem partiu a iniciativa de ingressar com a ação, por exemplo.

8. O apoio popular possuiu algum papel na propositura da ADI/ADO/ADPF?

9. A jurisprudência do STF influenciou de alguma forma a decisão de propor a ação?

10. Que objetivos se esperava alcançar com a ADI/ADO/ADPF? Além do objetivo do sucesso da ação, existiam outros?

11. Como você avalia a receptividade do STF à pauta da ação?

12. Existia/existe interesse em obter a decisão liminar? Se sim, quanto? Se puder falar um pouco sobre isso.

13. Como você avalia os (possíveis) efeitos da decisão de mérito, pensando no partido, eleitores e na sociedade como um todo? Que atores mais se beneficiar(i)am com a decisão (ex: partidos, sociedade, eleitorado, etc.)?

14. Como você avalia a tentativa de obter essa decisão no Congresso em relação a no STF?

15. Haveria vantagens mesmo obtendo-se uma decisão definitiva contrária ao esperado? E desvantagens mesmo com uma decisão favorável?

16. Entende ser importante para o partido dar visibilidade a essa pauta em específico ou marcar oposição com a ação? Se sim, considera que o STF ajudou nisso?³²⁴

III) Questões Complementares:

17. Como você enxerga o debate sobre judicialização da política, tanto de forma geral quanto atuando em ações de partidos como essa?

18. Não sei se você acompanhou na época, mas em "Y" ano foi julgada uma ADI/ADO/ADPF proposta pelo(s) partido(s) "X", sobre "A", "B" e "C" [ação correspondente do mesmo par – contraste de narrativas] Eu queria saber se você conhece essa ação, e mesmo que não conheça, se saberia dizer o porquê dessa discussão ter sido levada ao STF por esse(s) partido(s).

³²⁴Questão adicionada após as três primeiras entrevistas.