



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

SIMBIOSE INSTITUCIONAL:

a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no
presidencialismo brasileiro

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Adjunto PABLO HOLMES CHAVES (Ipol/UnB)
Coorientador: Professor Adjunto LUCIANO DA ROS (PPGPOL/UFRGS)

Brasília - DF

2018

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

SIMBIOSE INSTITUCIONAL:
a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no
presidencialismo brasileiro

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Professor Pablo Holmes Chaves.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Brasília - DF

2018

DANIEL VIEIRA BOGÉA SOARES

SIMBIOSE INSTITUCIONAL:

**a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no
presidencialismo brasileiro**

BANCA EXAMINADORA

Orientador:

Professor Dr. Pablo Holmes Chaves – UnB

Coorientador:

Professor Dr. Luciano Da Ros – UFRGS

Examinadora:
(Interna)

Professora Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida – UnB

Examinadora:
(Externa)

Professora Dra. Maria Tereza Aina Sadek – USP

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Brasília – DF

2018

Catálogo da Publicação

Bogéa, Daniel

SIMBIOSE INSTITUCIONAL: a interação institucional entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro / Daniel Vieira Bogéa Soares; orientador Pablo Holmes Chaves; coorientador Luciano Da Ros – Brasília, 2018.

173 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2018.

1. Simbiose institucional. 2. Partidos Políticos. 3. Supremo Tribunal Federal.

Dedico este trabalho à Gabriela, pelo apoio irrestrito (e com amor incondicional).

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente a todo corpo docente e discente do programa de pós-graduação do Ipol/UnB. Após alguns anos longe da Universidade de Brasília, voltei ao lugar de minha graduação para um segundo mestrado. O ambiente que encontrei me surpreendeu em todos os sentidos. É muito gratificante ver tantas pessoas engajadas em transformar a universidade que você reconhece como sua casa em um espaço acadêmico verdadeiramente de primeira linha.

Pablo deu muito mais do que recebeu desse orientando por vezes relapso. Bebi na fonte de seu intelecto privilegiado e posso dizer que a experiência do mestrado foi transformadora em todos os campos da minha existência. Tenho certeza de que a sua orientação, conjugada com suas excelentes aulas, fizeram parte do que foi apenas uma primeira parceria na estrada de minha trajetória acadêmica.

Luciano, mesmo distante fisicamente, tem sido uma voz de apoio desde antes de meu ingresso no programa de mestrado. Autor dos melhores trabalhos sobre o tema desta dissertação, gentilmente aceitou o convite para ser coorientador e sempre fez questão de me colocar nos trilhos de uma abordagem que se pretende inovadora nos estudos judiciais.

As professoras Debora Almeida e Maria Tereza Sadek, além de grandes exemplos de intelectuais de primeiro nível, foram fundamentais no direcionamento deste trabalho. Seus comentários e críticas na banca de qualificação deram novos ares (e até mesmo um novo título) à pesquisa. Espero que o resultado final tenha evidenciado essa influência.

Não foram poucas as amizades que fiz durante essa inusitada experiência de um segundo mestrado. Todas as professoras e colegas com quem convivi nas disciplinas, congressos e projetos extraclasse deixaram uma marca importante, sendo injusto que eu deixe qualquer nome de fora. Por isso, limito-me a agradecer a todas, na esperança de seguir engajado com vocês na construção de uma UnB cada vez melhor e de um Instituto de Ciência Política que ocupe o merecido lugar de destaque no cenário nacional.

RESUMO

BOGÉA, Daniel. Simbiose institucional: a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro. 173f. Dissertação (mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

A dissertação desenvolve hipótese segundo a qual a relação partidos-STF é resultado contingente de um encadeamento de decisões estratégicas desses atores em um contexto mais amplo de disputas cujo resultado não intencional foi a criação de suportes políticos convergentes a uma posição mais destacada da Corte. A natureza imbricada dessa interlocução confere à hipótese o nome de simbiose institucional. Focalizo os processos decisórios dentro de partidos para acionamento judicial, o que chamo de gestação da ação. O propósito é desvelar as motivações por trás das ações de partidos na arena judicial. O desenho de pesquisa engloba um levantamento quantitativo sintético das ações durante os Governos FHC, Lula e Dilma, mas seu foco principal é o estudo de casos que foram escolhidos a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Os resultados sugerem que a gestação de ações pode ocorrer fora dos partidos, servindo a agremiação como plataforma para a vocalização do questionamento em sede judicial. Essa circunstância, não prevista pela literatura, acresce uma nova motivação possível de partidos que vão ao Supremo. Com isso, é reforçada a hipótese de que os apoios conferidos ao Supremo através de ações são consequências não antecipadas e não intencionais da atuação de partidos em um contexto mais amplo de disputas e interesses.

Palavras-chave: Simbiose Institucional; Partidos Políticos; Supremo Tribunal Federal; Presidencialismo de Coalizão; Controle de Constitucionalidade.

ABSTRACT

BOGÉA, Daniel. Institutional symbiosis: the interaction between political parties and the Supreme Federal Tribunal in Brazilian presidentialism. 173 pages. Dissertation (masters) – Political Science Institute, University of Brasília, Brasília, 2018.

The dissertation develops the hypothesis that stands that the relationship between political parties and the STF is the contingent result of a web of strategic decisions made by these actors in a broader context of disputes which resulted in the unintended generation of convergent political supports to a more prominent role of the Court. The complex nature of this relationship is depicted as an institutional symbiosis. I focus the decision-making processes inside political parties to activate the Court, what I call the gestation of an action. My goal is to uncover the motivations behind the actions filed by political parties. The research design encompasses a brief quantitative data on the actions files during the governments of former presidents FHC, Lula, and Dilma, but my main focus is the case-study of episodes that were chosen as a result of semi-structured interviews conducted with key-actors. The results indicate that the gestation of actions can happen outside the parties themselves, which serve as a platform for third parties to activate the Court. This circumstance, which is not accounted for in previous scholarship, adds a new possible motivation for political parties that go to the STF. Thus, I reinforce the hypothesis that the political supports to the STF through constitutional review actions are unanticipated and unintentional consequences of the parties tactics in a broader context of political disputes and interests.

Key-words: Institutional Symbiosis; Political Parties; Supreme Federal Tribunal; Coalitional Presidentialism; Constitutional Review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
A. Qual é o problema?	20
B. Roteiro do trabalho	22
I. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O GOVERNO <i>COM</i> JUÍZES	24
I.1. O presidencialismo de coalizão sem tribunais	28
I.2. Juízes, tribunais e o sistema político	41
II. SIMBIOSE INSTITUCIONAL: SITUANDO A RELAÇÃO PARTIDOS-STF	61
II.1. Simbiose institucional: uma nova abordagem para o sistema político	63
II.2. Partidos e Supremo: partes de uma relação simbiótica	66
II.3. Mecanismos formais e informais de interação: destrinchando a simbiose	74
ii.3.a. A tropicalização da simbiose	75
ii.3.b. Processo de indicação de ministros	76
ii.3.c. Reações, restrições e repúdios à Corte	79
ii.3.d. Os partidos como aliados da Corte: litigância estratégica	84
III. OS PARTIDOS VÃO AO STF: UM CASO DE MUTUALISMO INSTITUCIONAL	85
III.1. Partidos no Supremo: algumas características institucionais	88
III.2. O controle de constitucionalidade como mecanismo de interação simbiótica	92
III.3. A literatura sobre ação de partidos	99
III.4. Análise comparativa dos mandatos de FHC, Lula e Dilma	113
III.5. A “gestação” de uma ação: quais são as motivações de partidos?	124
III.6. Estudos de caso	127
iii.6.a. A coalizão oposicionista vai à Corte	129
iii.6.b. Ação do partido ou do advogado?	133
iii.6.c. O partido como meio para litígio estratégico	138

CONCLUSÃO	142
APÊNDICE A: ITINERÁRIO DE PESQUISA	150
APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTAS	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

- Gráfico 1 – Artigos por encontro da ANPOCS
- Gráfico 2 – Artigos no Sistema Scielo
- Gráfico 3 – Temáticas de artigos na ANPOCS
- Gráfico 4 – Temáticas de artigos no Sistema Scielo
- Gráfico 5 – Distribuição de Adins (1988-2017)
- Gráfico 6 – Distribuição de ADOs
- Gráfico 7 – Distribuição de ADCs
- Gráfico 8 – Distribuição de ADPFs
- Gráfico 9 – Comparação de Adins entre Governos FHC, Lula e Dilma
- Gráfico 10 – Clivagem ideológica de ações no Governo FHC
- Gráfico 11 – Clivagem ideológica de ações no Governo Lula
- Gráfico 12 – Clivagem ideológica de ações no Governo Dilma
- Tabela 1 – Distribuição de Adins
- Tabela 2 – Distribuição de ADOs
- Tabela 3 – Distribuição de ADCs
- Tabela 4 – Distribuição de ADPFs
- Tabela 5 – Distribuição de Adins no Governo FHC
- Tabela 6 – Distribuição de ADPFs no Governo FHC
- Tabela 7 – Coalizão de gabinete do Governo FHC
- Tabela 8 – Distribuição de Adins no Governo Lula
- Tabela 9 – Distribuição de ADPFs no Governo Lula
- Tabela 10 – Coalizão de gabinete do Governo Lula
- Tabela 11 – Distribuição de Adins no Governo Dilma
- Tabela 12 – Distribuição de ADPFs no Governo Dilma
- Tabela 13 – Distribuição de ADOs no Governo Dilma
- Tabela 14 – Distribuição de ADCs no Governo Dilma
- Tabela 15 – Coalizão de gabinete do Governo Dilma

LEGENDAS DE SIGLAS

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
Adin – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais
DEM – Partido Democratas
EC – Emenda Constitucional
FHC – Fernando Henrique Cardoso
MP – Medida Provisória
MS – Mandado de Segurança
STF – Supremo Tribunal Federal
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PEN – Partido Ecológico Nacional
PFL – Partido da Frente Liberal
PGR – Procuradoria-Geral da República
PHDB – Partido Humanista Democrático do Brasil
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Social
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSN - Partido da Solidariedade Nacional
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

SD – Partido Solidariedade

INTRODUÇÃO

“Although some people hate to admit it, the judiciary is part of government and is simultaneously independent and interdependent”¹

Em 26 de setembro de 1995, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Verde (PV), o Partido Liberal (PL), o Partido Social Democrático (PSB) e o Partido Popular Socialista (PPS) propuseram, conjuntamente, uma ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Lei nº 9.096, promulgada poucos dias antes, em 19 de setembro de 1995 (Adin 1351). Logo depois, o Partido Social Cristão (PSC) propôs uma segunda ação direta com o mesmo objeto (Adin 1354). A lei questionada regulamentava os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, dispendo sobre o funcionamento dos partidos políticos.

Os partidos insurgiam-se contra dispositivo legal que estabelecia um critério quantitativo e geográfico para atribuir “caráter nacional” a agremiações e suas consequências sobre o funcionamento das estruturas partidárias dentro e fora do Congresso Nacional. Segundo dispunha o artigo 13 da lei contestada:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Conhecida como “cláusula de barreira”, a medida impactava, portanto, os poderes de atuação de representantes eleitos por agremiações que não atingissem esse patamar, sendo que esses parlamentares poderiam falar e votar em plenário, porém não teriam qualquer estrutura de liderança. Além disso, o não atingimento dos patamares legais teria reflexos significativos sobre o

¹ Devins & Fisher, 2015, p. 300.

espaço de publicidade gratuita conferida a esses partidos e, em especial, sobre os montantes de recursos disponibilizados pelo fundo partidário. Isso porque o artigo 41 da lei impugnada dizia que os partidos aquém da cláusula de barreira dividiriam entre si apenas “um por cento do total do Fundo Partidário” e o artigo 49 dispunha que apenas os partidos que atendessem ao disposto teriam tempo de televisão considerável.

O ponto em disputa dizia respeito a uma verdadeira questão de vida ou morte para legendas menores, que não hesitaram em ir ao Supremo poucos dias após a promulgação da lei. Mais do que isso, em jogo estava a própria conformação do sistema partidário brasileiro. Caberia ao Supremo decidir se uma mudança radical das regras de disputa política promovida pelo Congresso Nacional, com o propósito evidente de reduzir o número de partidos, seria compatível com a Constituição. Isso tudo a partir de uma lente jurídica, visto que o tema já estava decidido na arena congressual.

Ante esse considerável desafio, o plenário do Supremo prolatou uma primeira decisão em 7 de fevereiro de 1996, apreciando um pedido de medida cautelar constante na ação direta do PSC. O relator da matéria, ministro Maurício Corrêa, desenvolveu seu voto a partir da tese de que a lei impugnada estaria situada no espaço concedido pelo próprio artigo 17 da Constituição para “um juízo de avaliação do legislador ordinário” na delimitação do conceito de “caráter nacional” de um partido político. Nesse sentido, considerou que “a restrição a pequenos partidos, assim considerados porque não dotados de caráter nacional, não está no art. 13 da Lei [...], porém na essência do próprio art. 17 [...] da Carta Política Federal”.

Ou seja, no entender do relator, a norma impugnada estava apenas regulamentando o direito de funcionamento parlamentar, estipulando regras situadas “dentro dos limites da razoabilidade”. O ministro, que foi deputado antes de assumir o posto de juiz constitucional, registrou crítica explícita aos nefastos efeitos que o multipartidarismo gerava ao modelo institucional brasileiro:

Segundo apurei de minha experiência parlamentar, hoje confesso a *mea culpa*, parece-me não ter sido feliz o Constituinte, ao realizar com excessivo liberalismo o assentamento do multipartidarismo, exatamente no perfil que a norma constitucional o consagrou. Daí a degenerescência da democratização desenfreada, praticamente sem fronteiras, para a formação de partidos políticos, descaracterizando teleologicamente as verdadeiras bases para a prática e a cultura do autêntico pluripartidarismo.

[...] aqui no nosso país não perdurou qualquer tradição partidária, sendo que as agremiações partidárias são meras e virtuais conseqüências das várias mutações de nossa vida política e institucional.

Ora, para que os partidos políticos ganhem substância programática e ideológica, é preciso que haja um mínimo de critério, de disciplina e de tradição.

O plenário do Tribunal seguiu à unanimidade o voto de Corrêa e seus fundamentos, com o importante acréscimo no voto do ministro Sepúlveda Pertence no sentido que a lei impugnada tomou o cuidado de fixar “um longo período de transição, no art. 57, para as duas próximas legislaturas”. Em que pese ter se tratado daquilo que juristas chamam de uma “apreciação liminar”, ou seja, de um juízo ainda não derradeiro sobre a Adin, é notável que aquela composição do STF foi muito além de analisar aspectos urgentes da ação e firmou um posicionamento claro a respeito da constitucionalidade da lei contestada.

Mais de dez anos depois, em 7 de dezembro de 2006, às vésperas da efetiva aplicação da chamada cláusula de barreira, o plenário do Supremo reuniu-se novamente, agora para uma decisão final sobre ambas as ações diretas dos partidos. Apenas três ministros que compunham o colegiado quando da primeira decisão permaneciam: Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Marco Aurélio, sendo este último sorteado para relatar a matéria. De todo modo, o resultado contrastou de forma absoluta com o julgado anterior: o plenário decidiu novamente à unanimidade, mas agora para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que instituíram a cláusula de barreira.

Marco Aurélio, mudando radicalmente de posicionamento, iniciou sua argumentação a partir da constatação fática de que, se aplicada a regra posta desde 1995 para a legislatura que se iniciaria em 2007, conforme previsto pela legislação, das vinte e nove siglas registradas, apenas sete partidos superariam os parâmetros colocados pelo artigo 13. Assim, para ele, a regra legal seria atentatória ao que entendia como um princípio constitucional da Carta de 1988, qual seja o pluripartidarismo. Por isso, a ideia de mera regulamentação do art. 17 da Constituição deveria ser superada, pois “a previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar há de ser tomada sem esvaziar-se os princípios constitucionais”. Além disso, indicou que os critérios legais não seriam razoáveis, punindo em excesso partidos que teriam alcançado representantes a partir do voto popular.

A declaração de inconstitucionalidade, por conseguinte, veio acompanhada de críticas duras à reforma política aprovada pelo Congresso. O relator declarou que a cláusula causaria o “massacre das minorias, o que não é bom em termos democráticos”, enquanto Ayres Britto chamou o dispositivo declarado inconstitucional de “cláusula de caveira”. O ministro Lewandowski adicionou que a regra impugnada faria com que privilegiássemos sempre “os partidos maiores, melhor estruturados materialmente, em detrimento dos partidos menores e ideológicos”. Cármen Lúcia, na mesma linha, registrou que “a minoria de hoje tem de ter espaço para ser a maioria de amanhã. Se não fosse assim, a cidadania se perde”. Também surpreende a mudança de posição de Sepúlveda Pertence, que agora diz que “o que essa lei fez foi garantir um outro direito: o direito de acesso ao que o professor Marcelo Cerqueira chama de ‘corredor da morte’”, em referência a jurista que também foi mencionado em votos de outros ministros.

Não se trata de mero exemplo anedótico. O fato é que a decisão tomada pelo Supremo mudou os rumos da política brasileira. Uma das principais – e mais criticadas – marcas do presidencialismo de coalizão, qual seja o elevado número de legendas com representação no Congresso Nacional, teria assumido outros contornos desde 2007 não fosse a intervenção judicial. Não é de se surpreender, por conseguinte, análises recentes que caracterizam a decisão como um erro, ainda que seja admirável que tais críticas venham até mesmo de juízes do próprio Tribunal. Em seminário promovido pela Câmara dos Deputados em março de 2017, o ministro Gilmar Mendes, que também presidia o Tribunal Superior Eleitoral à época, declarou que “hoje muitos de nós fazemos um *mea culpa*, reconhecendo que esta foi uma intervenção indevida, inclusive pela multiplicação dos partidos”². Durante a sabatina senatorial para apreciar sua indicação à Suprema Corte, o ministro Alexandre de Moraes afirmou que a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira foi equivocada, afigurando-se como “um dos grandes exemplos onde o Poder Judiciário substituiu uma opção legítima do legislador”³.

A imagem que vem à mente é de um conflito intenso entre o Supremo e o Congresso Nacional. Mas essa talvez não seja a melhor descrição do processo. Em essência, o caso aponta para uma

² Trecho disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526598-GILMAR-MENDES-DIZ-QUE-STF-ERROU-EM-DECISAO-SOBRE-CLAUSULA-DE-BARREIRA.html>

³ Esse trecho da sabatina foi objeto de artigo específico produzido pela assessoria de comunicação do Senado e disponibilizado em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/21/moraes-stf-substituiu-legislador2019-ao-derrubar-clausula-de-barreira-para-partidos>

judicialização da reforma política promovida por atores eleitos que se viram em uma posição minoritária na esfera congressual. Os perdedores na arena legislativa recorrem à arena judicial como uma espécie de cartada para um *round* adicional. Também fica clara a imprecisão de lidarmos com esse tipo de episódio a partir de uma confrontação entre Tribunal e Congresso Nacional, como se este último representasse a melhor unidade de análise disponível. Afinal, o grande incentivador de uma postura interventiva por parte do STF foi justamente um grupo heterogêneo de agremiações partidárias que participavam ativamente da vida congressual, sendo impossível se tratar do Congresso como um ente único dotado de uma posição institucional decifrável.

De toda maneira, o acionamento da Suprema Corte pelos partidos ilustra uma dinâmica comum no sistema político brasileiro. Com sustentação no texto constitucional, partidos políticos rotineiramente vão ao Supremo Tribunal Federal buscando modificar aspectos relevantes para o funcionamento de nosso modelo presidencialista. Olhar para a dinâmica de cada partido que decide levar questionamentos ao STF, portanto, talvez seja um caminho mais frutífero para se compreender a complexa relação entre atores eleitos e judiciais que desaguou em um contexto de proeminência do Judiciário no jogo político nacional.

Como deixa claro o caso da “cláusula de barreira”, o STF é um ator com posição de centralidade em nosso sistema político. Segundo narra um certo enredo dominante, a grande hipótese explicativa para essa ascensão do STF estaria atrelada a um movimento de defesa da supremacia da Constituição, especialmente após 1988, quando a expansão da Corte teria ocorrido em direta oposição aos demais Poderes. Haveria uma disputa por espaço decisório em que o Supremo avançou sobre vácuo criado pela disfuncionalidade do Congresso Nacional.

Ou seja, a relação entre Supremo e atores eleitos assumiria uma conotação adversarial, em que esses agentes se engajariam em um constante embate pelos mesmos territórios em disputa, pleiteando a última palavra sobre o significado da Constituição. Teríamos um encadeamento de jogos em que se contrapõem Corte e legislador, com interesses e preferências conflitantes. Como descreve Howard Gillman, essas “explanations assume that judicial power is best seen as arising in opposition to conventional political power in a zero-sum battle of control over policymaking;

in other words, an expansion of judicial power is treated as inconsistent with the preferences of legislators” (Gillman, 2002, p. 512).

Meu propósito é colocar em escrutínio alguns dos pressupostos teóricos e empíricos que fundamentam essa hipótese dominante, jogando luz sobre um aspecto diferente da relação que se estabelece entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal na prática institucional brasileira.

Em princípio, vislumbro ao menos quatro pressupostos teóricos que usualmente estão embutidos na hipótese da expansão judicial como avanço conflituoso sobre o espaço decisório do Parlamento: (i) a ideia de que o Supremo, na condição de instituição judicial dotada da tarefa de guarda do texto constitucional, seria movido apenas por constrangimentos jurídicos; (ii) a ideia de que o formato institucional de nosso modelo presidencialista multipartidário seria intrinsecamente disfuncional; (iii) a atribuição ao STF de um papel de higienização do sistema político e de correção de suas disfuncionalidades; e (iv) a crença de que as únicas variáveis a explicar o processo de expansão do poder judicial seriam o alcance do texto constitucional, a amplitude de acesso ao Tribunal (*i.e.*, o seu desenho institucional) e um ímpeto mais ou menos interventivo de juízes constitucionais. Subjacente a todas essas premissas está a crença em um insulamento quase completo do Tribunal em relação ao campo político-eleitoral.

Em contraposição, busco desenvolver uma hipótese que coloca em xeque essas premissas e apresenta um cenário menos binário e mais complexo para descrever a relação entre o Supremo e os partidos. Segundo essa hipótese, o notório processo de expansão de poder do STF não teria se desenrolado propriamente a partir de uma disputa crua e direta entre instituições por poder decisório, mas antes como resultado contingente de um encadeamento de decisões estratégicas desses diferentes atores em um contexto mais amplo de disputas cujo resultado *não intencional* foi a criação de suportes políticos convergentes a uma posição mais destacada da Corte. Isso porque os interesses imediatos de curto prazo dos proponentes das ações gerou, cumulativamente, em médio e longo prazo, suportes convergentes a uma posição mais destacada do STF. Com o passar do tempo, partidos de diferentes características e posições no espectro político passaram a utilizar o Tribunal para defender os seus interesses e, em consequência, passaram a ver como aceitável e legítimo que ele se pronunciasse sobre um conjunto cada vez maior de temas.

O desenvolvimento dessa hipótese depende de um marco teórico fundado em três pontos basilares: (i) em primeiro lugar, uma compreensão mais ampliada do presidencialismo multipartidário brasileiro, que leve a sério o papel do Supremo na dinâmica de funcionamento do sistema, não se limitando a uma análise isolada da relação Executivo-Legislativo; (ii) o reconhecimento das dimensões política e jurídica da atuação do STF e de seus ministros, o que envolve, de um lado, a constatação de que o direito importa e que os constrangimentos jurídicos conferem uma feição institucional singular à Corte e, de outro, a incorporação analítica dos constrangimentos que incentivam comportamentos estratégicos por parte de juízes; e (iii) a compreensão da interação entre Corte e partidos como um processo político complexo que não comporta uma simplificação adversarial e que demanda um aprofundamento dos diferentes fatores que motivam as estratégias desses atores, como o acúmulo de capital político, a percepção de um apoio difuso e outras razões de natureza reputacional, além de eventuais contextos de instabilidade institucional e risco de ruptura.

A. Qual é o problema?

Meu objetivo mais geral, por conseguinte, é jogar luz sobre o processo de expansão de poder do STF, porém minha estratégia de pesquisa difere do lugar-comum acadêmico. Compreendo que esse não constitui um fenômeno isolado ou independente, guiado por um voluntarismo de juízes que avocam novos poderes para si⁴, mas antes um movimento mais amplo de nosso ecossistema político, em que as próprias dinâmicas de funcionalidade e disfuncionalidade do modelo institucional são influenciadas pela relação entre os atores políticos “tradicionais” e os atores políticos judiciais. Assim, não olho para dentro do Tribunal, mas antes para seu entorno, na crença de que esse processo é movido também por fatores e atores externos à Corte. Alinho-me a uma vertente de investigação que busca compreender “how courts fit into regime politics and the dynamics of national governing coalitions” (Gillman, 2008, p. 645).

⁴ Esse enfoque não ignora, no entanto, que os próprios juízes do STF são atores importantes na condução desse processo, podendo acelerá-lo ou diminuir seu ritmo (cf. Arguelhes, 2014b). Nada obstante, minha atenção dedica-se a um espaço no qual percebo maiores lacunas explicativas.

A partir dessas premissas teóricas, busco investigar, de forma particular, *qual é o papel dos partidos políticos no processo de expansão de poder do STF*. Para dar conta desse problema, me proponho a mapear a complexa interação entre partidos e Supremo durante o período pós-88.

A evidência de que os partidos constituem a unidade de análise correta para essa investigação reside na própria natureza dos mecanismos de interação promovidos pela Constituição Federal, em particular na possibilidade de agremiações com representação no Congresso levarem diretamente ao STF uma ampla gama de assuntos a serem apreciados em face do texto constitucional a partir das chamadas ações de controle abstrato de constitucionalidade. Meu foco, portanto, será direcionado de forma mais detida sobre essas ações de partidos.

Ainda que as instituições formais nos ajudem a perceber *como* partidos vão à Corte, não nos dizem muito sobre *quando* e *em que medida* o fazem. Nesse sentido, os esforços da literatura até aqui concentraram-se sobre o mapeamento dos dados que permitem a identificação de *quais* partidos vão à Corte, *quais* são as matérias discutidas e *em que momento* apresentam seus pleitos. Muito se avançou nesse sentido, tendo se formado uma série de estudos que demonstram como os partidos são um dos principais agentes de propulsão dos poderes judiciais (cf. Castro, 1993; 1997a; 1997b; Vianna *et al*, 1999; 2007; Taylor, 2004; 2008; Taylor & Da Ros, 2008; Da Ros, 2007), a partir da proliferação de ações, independentemente da orientação ideológica daqueles que ocupam conjuntamente a coalizão governante. O avanço acadêmico também colocou à disposição de pesquisadores bancos de dados sistematizados que nos permitem uma aferição confiável dessas informações (cf. Silva, 2017; Canello, 2016).

Ou seja, se avançou muito na quantificação da ida de partidos ao Supremo. Nada obstante, deve-se observar que alguns aspectos dessa agenda de pesquisa ainda merecem aprofundamento. Poucos estudiosos, por exemplo, se voltaram ao processo de tomada de decisão no interior dos partidos como método de compreender esse processo, tendo se dedicado primordialmente a investigar o comportamento decisório do STF quando confrontado por essas ações. Por isso mesmo, pouco se sabe sobre as *motivações* desses partidos litigantes.

Outra implicação dessa lacuna diz respeito ao tratamento uniforme conferido pela literatura a agremiações que possuem natureza bastante diversa. Ou seja, bebendo na fonte da literatura de

partidos políticos, buscarei demonstrar como diferentes legendas possuem uma dinâmica de funcionamento e um processo de tomada de decisão que pode variar sensivelmente. Por isso mesmo, analisar, por exemplo, a ida do Partido dos Trabalhadores ao STF durante o Governo FHC (cf. Taylor, 2004) é um exercício que certamente resultará em percepções diferentes de estudos centrados nos partidos que fizeram oposição aos governos do PT nos 13 anos subsequentes. Em especial, percebo a elevada quantidade de ações de partidos pequenos, sejam eles de perfil mais ideológico ou aqueles caracterizados popularmente como “nanicos” ou “partidos de aluguel”, como um fator mal compreendido na literatura.

Diante disso, volto meu olhar sobre o que chamo de “gestação” de ações de partidos. A partir de *insights* obtidos em esforço de pesquisa qualitativa que envolveu entrevistas com atores-chave, apresento estudos de caso aptos a extrair algumas dessas diferentes nuances nas *motivações* de partidos que judicializam suas controvérsias e, por isso, abastecem o STF de capital político. Em essência, busco acrescentar ao arsenal já identificado pela literatura algumas novas hipóteses de estratégias jurídicas de partidos, relacionadas com situações nas quais os próprios partidos não são os reais genitores das teses para as quais emprestam sua legitimidade para ativar o STF a outros interessados.

De um lado, alinho-me com a literatura que atribui a lógica das ações de partidos não apenas ao desenho constitucional de 88, mas como parte de estratégias políticas mais amplas desses atores, os quais se apropriam do Judiciário como uma nova arena de disputa (Taylor, 2008; Taylor & Da Ros, 2008). De outro, o estudo traz elementos que sustentam a tese de que esse movimento de corrida dos partidos à Corte é melhor descrito como um ponto de convergência de táticas pouco custosas de agremiações cuja consequência *não intencional e não antecipada* foi o robustecimento do capital político do STF. Assim, divirjo de hipóteses que atribuem a atores eleitos um movimento consciente e elitista de transferência e retirada de temas da arena majoritária para o Judiciário (cf. Hirschl, 2004).

Apesar de o terreno pantanoso das *motivações* tornar mais difícil a obtenção de resultados contundentes e quantificáveis, creio que o caminho peculiar que adotei para estudar as ações de partidos fornece elementos novos para aumentar nossa compreensão sobre *se e em que medida* a

ida de partidos ao STF é um fator explicativo relevante para o atual estado de coisas de nosso presidencialismo de coalizão.

B. Roteiro do trabalho

De modo a organizar minhas respostas ao desafio posto, esta dissertação divide-se em três capítulos. No primeiro, delinco de forma sumária as principais características de duas tradições da ciência política brasileira que parecem caminhar de forma independente: os estudos legislativos focados no desenvolvimento do presidencialismo de coalizão, por um lado, e os estudos judiciais que buscam explicar o protagonismo político do Supremo Tribunal Federal, por outro. Elegi esse ponto de partida com base na compreensão de que apenas um esforço teórico inicial de religar essas duas arenas é capaz de conferir uma caracterização mais clara sobre o lugar ocupado pelo Supremo na política e seu papel na governança de nosso sistema político (Peres & Carvalho, 2012).

O segundo capítulo desenvolve a perspectiva teórica que considero apta a realizar a tarefa posta pelo capítulo anterior. Importo da ecologia evolutiva a ideia de *simbiose* para dar sentido à dinâmica institucional do presidencialismo brasileiro. Creio que a *simbiose institucional* constitui um termo neutro do ponto de vista normativo e que traz ganhos teóricos importantes para se pensar a relação entre partidos e STF. Nessa linha, o capítulo busca delinear os principais pontos de contato entre partidos e STF que fazem dessa relação uma associação de longo prazo da qual ambas as partes extraem dividendos políticos.

Por fim, o último capítulo dedica-se ao processo de ativação do STF por partidos através de ações de controle abstrato de constitucionalidade, caracterizando essa relação específica como um tipo de *mutualismo institucional*. Pretendo evidenciar os benefícios que tanto a Corte como as legendas recolhem dessa interação. Após uma breve comparação numérica entre as ações de partidos nos Governos FHC, Lula e Dilma, avanço para o estudo de casos que pretendem jogar luz sobre diferentes tipos de *motivação* que podem guiar a decisão de levar temas relevantes à arena judicial. Com isso, pretendo incorporar de forma mais qualificada a relação entre partidos e STF como uma associação fundamental para as dinâmicas mais amplas do presidencialismo brasileiro.

I.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O GOVERNO COM JUÍZES

*“Todas as teorias estão suspensas”*⁵

*“So many people today - and even professional scientists - seem to me like somebody who has seen thousands of trees but has never seen a forest”*⁶

Em seminário internacional promovido pela Câmara dos Deputados no auge da maior crise política brasileira no período pós-autoritário, um painel formado por cientistas políticos foi confrontado com uma pergunta direta e de natureza um tanto complexa: *qual seria sua reforma política ideal?* Um dos professores que compunham a mesa respondeu em tom jocoso: *“é proibido juiz falar sobre instituição”* e concluiu *“seu juiz, para com isso!”*. Se, de um lado, a resposta reflete uma sensação disseminada de intervenção excessiva de juízes e tribunais no sistema político brasileiro, também explicita um desconforto acadêmico – ou mesmo uma lacuna explicativa – com relação ao impacto proeminente de instituições judiciais sobre o funcionamento de nosso modelo presidencialista.

Não restam mais dúvidas sobre a centralidade do sistema de justiça em nossa democracia. O Supremo Tribunal Federal, na qualidade de seu representante máximo, passou de “outro desconhecido” (Baleeiro, 1968) a protagonista da política nacional nas últimas décadas (Falcão & Oliveira, 2013). Seus onze ministros foram alçados ao posto de celebridades, estampando capas de jornais e revistas ao falar – dentro e fora dos autos – sobre os temas mais candentes da república. A imagem vetusta do juiz como figura discreta que se projeta como mero aplicador neutro e imparcial da letra da lei não poderia ser mais enganosa para dar conta de nossa realidade. E todo esse contexto de proeminência do STF parece ter alcançado seu ápice no núcleo da maior crise

⁵ Esta citação e as referências do primeiro parágrafo são atribuídas ao professor Fabiano Santos, em sua participação durante painel do Seminário Internacional “30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectivas de Reforma”, realizado pelo CEFOR/Câmara dos Deputados e pela Universidade de Brasília em 16 e 17 de junho de 2016. O acesso ao vídeo do evento pode ser realizado pelo seguinte link: <https://www.youtube.com/watch?v=xyAiYg-kGUc&t=5298s>

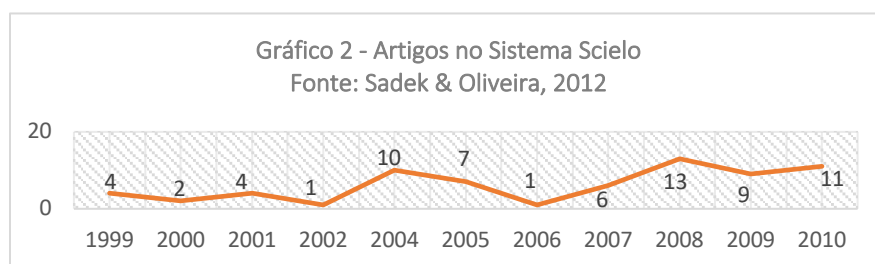
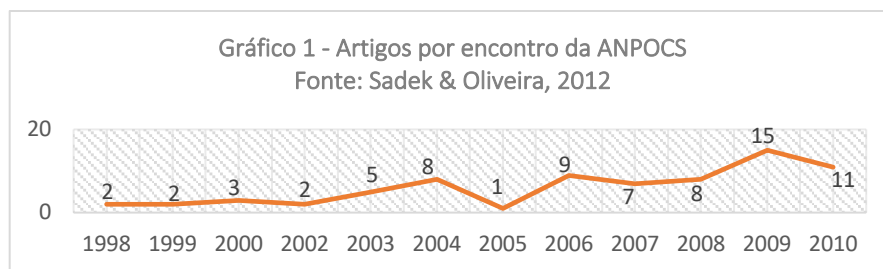
⁶ Correspondência de Albert Einstein a Robert Thorton em 1944.

pós-88, com juízes liderando os dois fatos políticos mais relevantes dos últimos anos: a condução da chamada Operação Lava Jato e a regulação do processo de afastamento da Presidente Dilma Rousseff.

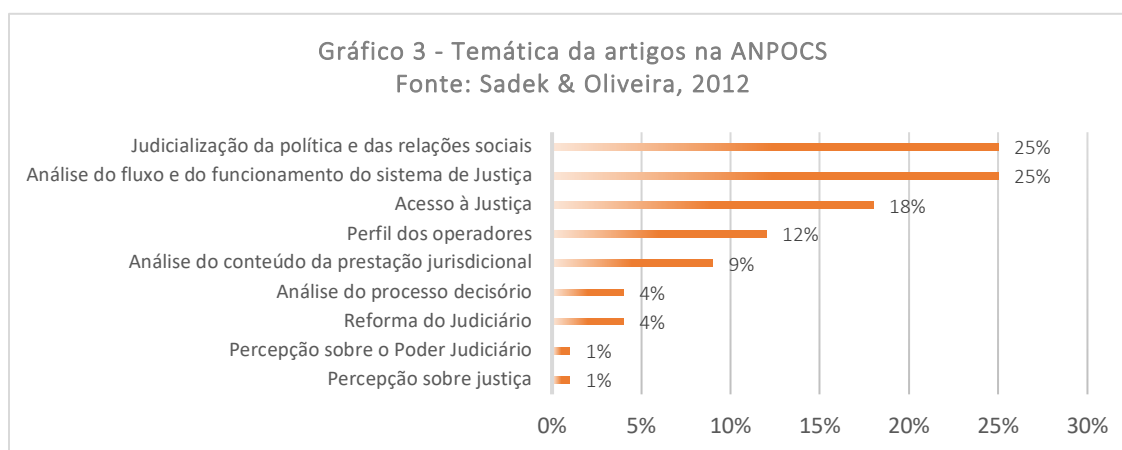
Naturalmente, esse crescente impacto político do Supremo foi acompanhado pela academia. Há poucos anos atrás, os estudos sobre tribunais na ciência política constituíam, de forma geral, uma agenda de pesquisa menos relevante, pouco coesa e repleta de lacunas (Castro, 1998). Mais recentemente, contudo, esse campo percebeu um crescimento exponencial, tanto sob o ponto de vista quantitativo como qualitativo (Da Ros, 2017). Uma massa considerável de trabalhos avançou nossa compreensão sobre tribunais na política, com especial destaque para o STF⁷. Essa mudança refletiu-se, inclusive, nos principais foros de debate nas ciências sociais, como os encontros da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP e da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS.

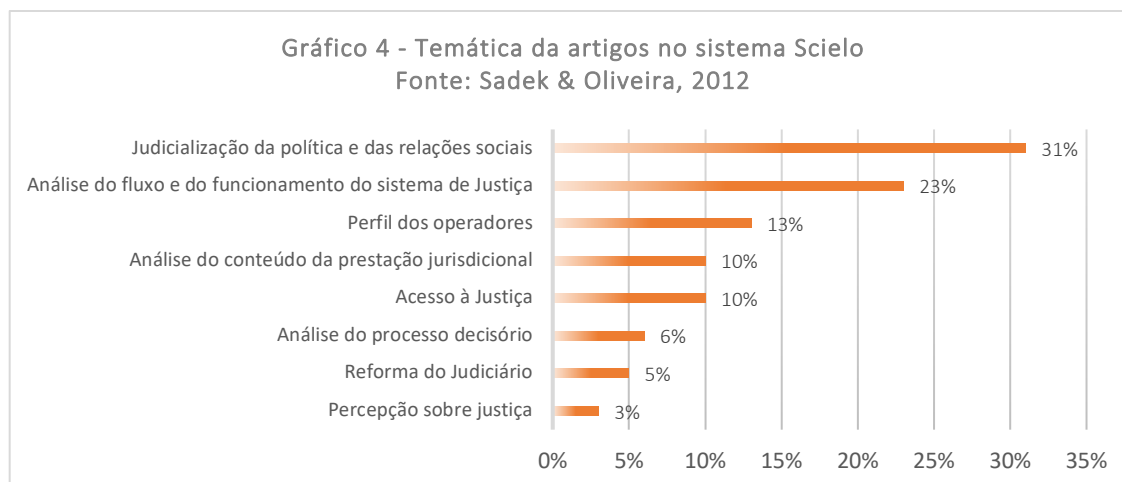
Como registra Fabiano Engelmann em obra coletiva que busca apresentar o estado da arte do tema, foi criada em 2009, no âmbito da ABCP, a Área Temática “Política, Direito e Judiciário”, enquanto sucessivos Grupos de Trabalho vêm sendo formados na ANPOCS, ao menos desde 2010, nomeadamente os GTs “Judiciário, Ativismo e Política” (2010), “Judiciário e política: teoria e debates contemporâneos” (2011 e 2012), “Instituições judiciais, política e moralidades na democracia” (2013), “Instituições Judiciais, agentes e repercussão pública” (2014 e 2015) e “Os juristas na sociedade: conflitos políticos e sentidos do direito” (2016), além de iniciativas no âmbito de outras associações científicas (Engelmann, 2017, pp. 12-13). Tempos antes, o trabalho de Sadek e Oliveira (2012) já atestava o aumento da produção sobre sistema de justiça nos encontros da ANPOCS realizados entre 1998 e 2010, além de fazer o mesmo exercício sobre a base de dados de artigos na plataforma *Scielo*, conforme gráficos abaixo:

⁷ Os estudos empíricos realizados logo após a promulgação da Constituição de 1988 dividiram-se em duas grandes linhas: “(1) estudos que focam o papel político das instituições da Justiça, e [...] (2) estudos que focam o aspecto da prestação do serviço” (Sadek & Oliveira, 2012, p. 29).



Por mais que ainda se aponte “lacunas teóricas” relevantes e uma “ênfase demasiadamente descritiva” da maior parte dos trabalhos sobre o Judiciário e o Supremo (Da Ros, 2017, p. 58), é de se reconhecer um avanço considerável. Os estudos inaugurais de Faro de Castro (1997) e Werneck Vianna *et al* (1999) foram especialmente influentes, juntamente com o volume editado por Tate e Vallinder (1995), direcionando uma primeira leva de trabalhos a um debate em torno (ou a partir) do conceito de *judicialização da política*. Mais recentemente, também se formou um corpo mais robusto de pesquisas sob a perspectiva institucionalista (*e.g.* Taylor, 2007; Pogrebinski, 2011; entre outros), ainda que a agenda de *comparative judicial politics* de matriz estadunidense não tenha sido incorporada de forma completa entre nós (cf. Da Ros, 2017). Esse viés inicial em torno da *judicialização* também é atestado pelos dados de Sadek e Oliveira:





De todo modo, especificar com maior precisão o lugar do Supremo no presidencialismo brasileiro é uma tarefa importante não apenas para a literatura que busca compreender o papel político de tribunais. Fundamentalmente, o argumento deste trabalho é de que as explicações correntes sobre as dinâmicas mais amplas do sistema político brasileiro perdem significativo poder analítico ao desconsiderarem a complexidade das relações travadas entre o STF e outros atores. Em um cenário de relação *simbiótica* entre o Supremo e atores eleitos, um olhar exclusivo sobre a relação Executivo-Legislativo não é apenas incompleto, mas potencialmente gerador de explicações equivocadas sobre as dinâmicas da democracia brasileira.

Nesse sentido, busco contribuir com a consolidação de uma agenda de pesquisa que investiga o papel do Judiciário de forma integrada ao estudo do sistema político como um todo. Isso demanda uma aproximação entre duas tradições de estudos que tem assumido trajetórias essencialmente independentes entre si. De um lado, tratar de tribunais sem olhar para sua relação com outros atores políticos é perder de vista um aspecto fundamental para se compreender *o que, como e por que* juízes e tribunais decidem. De outro, tratar de nossas instituições políticas tradicionais, notadamente Legislativo e Executivo, sem olhar para os efeitos de instituições judiciais sobre o seu funcionamento e sobre a governabilidade do modelo presidencialista não é um caminho promissor, como se percebe nas palavras de inconformismo do cientista político citado acima.

Neste trabalho, minha preocupação não se dirige de forma direta ao comportamento de cortes e seus juízes. De toda maneira, a perspectiva assumida reconhece que constrangimentos políticos mútuos se operam na relação entre STF e outros atores, servindo como variáveis relevantes a

estudos que pretendem explicar o comportamento judicial. Minha atenção verte-se, contudo, ao sentido oposto dessa relação, *i.e.*, tento compreender como a existência da arena judicial, particularmente do Supremo, e a mudança de seu papel ao longo dos anos repercute em uma reconfiguração do sistema político como um todo e dos partidos políticos em particular, realinhando estratégias e táticas que vão muito além do sentido estritamente jurídico. Ou seja, nosso Supremo Tribunal desempenha um papel de natureza complexa, que extrapola a imagem de mero aplicador de leis e da Constituição Federal, e seus efeitos sobre o ambiente político ainda são pouco conhecidos.

Antes, porém, de se abordar a relação específica entre partidos e o STF, este capítulo apresenta uma breve revisão teórica dessas duas literaturas que ainda caminham isoladas, buscando, ao final, apontar para um ponto de convergência possível para “religarmos” essas duas arenas (Peres & Carvalho, 2012) a partir da ideia de *simbiose institucional*. Sendo assim, meu propósito não é esgotar o tema, mas antes prover elementos que auxiliem na construção de uma agenda de pesquisa mais integrada entre o que se apresenta de forma bastante estanque nos campos de estudos legislativos e estudos judiciais. Com isso, espero trazer novos subsídios para o que a literatura percebe como a necessidade de “uma integração mais coerente e consciente dos estudos sobre judicialização com a literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 848).

I.1. O presidencialismo de coalizão sem tribunais: governabilidade e a agenda pós-autoritária

A literatura sobre presidencialismo no Brasil durante o período pós-88 gravitou ao redor do signo *presidencialismo de coalizão*, enfocando precipuamente a questão da *governabilidade*. Ou seja, desde o período de redemocratização, o foco da academia verteu-se sobre o processo de institucionalização do modelo para compreender *se e como* ele poderia ser funcional e sustentável ao longo do tempo, amparando a manutenção dos anseios democráticos e evitando um retorno de

regimes autoritários. Subjaz a essa perspectiva uma preocupação premente com a estabilidade institucional dos novos arranjos democráticos que se alastraram pela América Latina⁸.

O termo *presidencialismo de coalizão* surgiu em artigo de Sérgio Abranches produzido no contexto de debates da Assembleia Nacional Constituinte. O autor partia da necessidade de se definir qual modelo de democracia melhor se amoldaria ao que chamava de heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira. Ou seja, o grande desafio da redemocratização seria a demarcação de um “ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade” (Abranches, 1988, p. 7). Nesse contexto, o modelo presidencialista adotado pela nova Constituição seria marcado pela singular união entre representação proporcional, multipartidarismo, federalismo, bicameralismo e presidencialismo, somada à organização do “Executivo com base em grandes coalizões” (Abranches, 1988, p. 21).

Em contraste ao *presidencialismo de gabinete*, que mitigaria os poderes do Executivo com um controle parlamentar sobre seu gabinete, o modelo brasileiro combinaria hegemonia do Executivo com a organização de seu ministério a partir de amplas coalizões. Nesse sentido, o nó górdio do sistema consistiria no fato de ser “caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis” (Abranches, 1988, p. 27). Em face da heterogeneidade dessas grandes coalizões⁹, estariam presentes “forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização” (Abranches, 1988, p. 27). Assim – e de especial relevância para este trabalho –, Abranches já apontava para a necessidade de mecanismos e procedimentos institucionais complementares que fossem aptos a resolver eventuais conflitos e fomentar consensos parciais.

⁸ O trecho final do seminal artigo de Abranches é representativo ao enfatizar necessidade de “criar as instituições necessárias” a partir das quais “poderão advir a normalidade democrática e a possibilidade de justiça social. Se sermos diversos e contrários é inevitável, a desordem e o autoritarismo não devem constituir nosso fado e nossa tragédia” (Abranches, 1988, p. 32).

⁹ Cheibub, Przeworski e Saiegh esclarecem que o termo coalizão comporta dois sentidos que são enfrentados pela literatura: “a government (portfolio) coalition is a set of legislators belonging to parties that hold cabinet posts, while a legislative coalition is a set of legislators from different parties who vote together” (Cheibub, Przeworski & Saiegh, 2004, pp. 569-570).

Em um viés nitidamente pessimista, o presidencialismo de coalizão era qualificado como refém de um potencial latente de conflito decorrente da necessidade incontornável de fixação de pactos mínimos para constituição de governos, o que sobrecarregaria “a pauta de decisões, na etapa de governo, propriamente dito, com temas conflitivos e não negociados” (Abranches, 1988, p. 29). Ademais, o autor percebia a “insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado” para lidar com esses conflitos e gerar equilíbrio constitucional (Abranches, 1988, p. 32). Salta aos olhos a ausência de menção daquele trabalho original ao Poder Judiciário, ao passo que se alude, no caso estadunidense, ao papel exercido pela Suprema Corte como mediador da relação Executivo-Legislativo¹⁰. De todo modo, a conclusão do autor era de que nosso peculiar modelo presidencialista não contava com as ferramentas necessárias para se lidar com esse dilema institucional.

Abranches vale-se do termo *presidencialismo de coalizão* para atribuir ao modelo consagrado na Constituição de 1988 a imagem de uma verdadeira “jabuticaba”, um produto singular do ambiente político brasileiro. Ainda que essa noção possa ter se perdido, tendo em vista a ampla adoção de modelos presidencialistas multipartidários ancorados em coalizões ao redor do mundo (cf. Cheibub, Przeworski & Saiegh, 2004; Chaisty, Cheeseman & Power, 2018), a expressão continua fazendo sentido sob o ponto de vista descritivo, posto que “a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas” (Limongi, 2006, p. 20). Sua utilidade se dá pelo fato de que “*presidencialismo de coalizão* is somewhat of a ‘grand unification’ of earlier models, in the sense that it can accommodate insights from the both the ‘pessimists’ and the ‘optimists’ at the same time” (Power, 2010, p. 19).

A literatura sobre o presidencialismo multipartidário¹¹ suscitou, em suas primeiras duas décadas, o desenvolvimento de duas vertentes influentes de estudos que divergiam frontalmente entre si: (i) a primeira, associada a autores como Juan Linz, Scott Mainwaring e Barry Ames, atribuía uma disfuncionalidade intrínseca ao modelo em razão dos incentivos gerados por suas engrenagens institucionais; e (ii) a segunda, reivindicada especialmente por Argelina Figueiredo e Fernando

¹⁰ Em textos recentes, já no período pós-crise, Abranches passou a incorporar o papel do STF em sua análise (cf. Abranches, 2018).

¹¹ Por isso, para os fins deste trabalho, assumo o termo como sinônimo intercambiável com a expressão *presidencialismo multipartidário*.

Limongi avançava de forma mais profunda sobre dados empíricos para aferir, na prática, quais mecanismos institucionais, ou “caixa de ferramentas”, na influente expressão de Raile, Pereira e Power (2011), o Executivo utilizaria para tornar o modelo funcional. Um traço marcante de ambas tradições, contudo, é o silêncio quase absoluto quanto ao papel do Poder Judiciário como fator relevante para dar conta da (dis)funcionalidade do sistema.

Representante máximo da primeira corrente, Linz argumentava que o regime parlamentarista seria mais propício para gerar democracias estáveis do que o presidencialismo, especialmente em contextos de elevadas clivagens políticas e com alto número de partidos políticos (Linz, 1990, p. 52). A rigidez institucional do presidencialismo seria particularmente perniciosa em períodos de transição e consolidação democrática, quando a adaptabilidade do parlamentarismo se tornaria um trunfo ainda mais relevante. Ao delimitar de forma estática a formação de governos no momento eleitoral, regimes presidencialistas conformariam jogos de soma zero, do tipo em que o vencedor leva tudo e aos derrotados restaria aguardar mais quatro anos, o que, segundo Linz, tende a assoberbar sua tendência à polarização política.

O cerne da disfuncionalidade do presidencialismo, para o autor, seria a distribuição descentralizada de legitimidade conferida pelo voto direto, de um lado ao chefe do Executivo e, de outro, aos membros do Poder Legislativo, o que ele chama de *legitimidade democrática dual*. Ausente um centro gravitacional do sistema, haveria uma tendência incontornável a conflitos institucionais, que não poderiam sequer ser contrabalanceados por mecanismos constitucionais. Isso porque qualquer ferramenta institucionalizada para resolver conflitos entre os Poderes seria “muito complicada e aridamente legalista para ter muita força aos olhos do eleitorado” (Linz, 1990, p. 53). A demonstração fática disso seria o recurso ordinário a forças armadas como uma espécie de “poder moderador” de choques.

Linz é o nome mais proeminente dessa tradição que atribui ao modelo presidencialista uma disfuncionalidade intrínseca, que faria do regime um modelo de governança direcionado à ruptura institucional a partir da criação de choques explosivos do ponto de vista social e político (Linz, 1990, p. 64). É de se reconhecer que esse ceticismo inicial representava um certo consenso entre acadêmicos brasileiros, brasilianistas e setores representativos da mídia (Power, 2010, p. 19) que prevaleceu até meados dos anos 1990. Outros estudiosos (e.g., Ames, 2002; Mainwaring, 1993)

ênfatazaram aspectos como a elevada fragmentação partidária, o excessivo número de *veto players*, a fraqueza interna de partidos, o federalismo e o sistema eleitoral, os quais confluíam para a constatação de que “presidents simply could not be expected to govern effectively in such a chaotic institutional matrix” (Power, 2010, p. 21). Como decreta Mainwaring, “the combination of a multiparty system and presidentialism is especially inimical to stable democracy” (Mainwaring, 1993, p. 198).

Em reação a essa perspectiva¹², desenvolveu-se uma corrente de “revisonistas” que buscaram, a partir de outra abordagem metodológica, explicar as razões pelas quais, na prática, o presidencialismo multipartidário brasileiro funcionava. Em síntese, essa segunda leva de estudiosos partia de uma constatação fática – a relativa estabilidade do regime desde 1988 e a aprovação em níveis elevados da pauta governista no parlamento – e se valeu de um instrumental da ciência política institucionalista mais próximo à teoria da escolha racional para buscar nos poderes de agenda do Executivo e no funcionamento interno do Congresso Nacional as variáveis explicativas que desarmariam os prognósticos desastrosos de Linz e seus adeptos.

Os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi inauguraram essa perspectiva a partir de uma análise empírica de como o Legislativo federal funcionava sob o ponto de vista interno, buscando elementos institucionais aptos a contrabalancear o problema de excesso de *veto players*, o que ensejou uma resposta alternativa ao diagnóstico anterior de ausência de poder dos partidos políticos e personalismo absoluto de atores eleitos. Como observa Timothy Power, esses autores deslocaram a abordagem sobre partidos de um modelo “extramuros”, focada exclusivamente nas características do sistema eleitoral, para um modelo “intramuros”, que buscava compreender as regras internas de funcionamento das casas legislativas (Power, 2010, p. 22).

De um lado, um presidente com o controle da agenda legislativa e, de outro, um funcionamento congressual indutivo da disciplina partidária dotariam o Executivo de ferramentas suficientes para tornar governável uma coalizão integrada por diversos partidos sem alinhamento ideológico. Isto

¹² A grande diferença de Mainwaring e Shugart com relação a Linz reside na visão de que “under some conditions, the perils of presidentialism can be attenuated” (Mainwaring & Shugart, 1997, p. 469). Assim, ainda que esse autores possam ser agrupados dentro da primeira corrente “pessimista”, direcionaram de forma mais clara a atenção a combinações institucionais e desenhos constitucionais que fossem além da mera escolha dual presidencialismo/parlamentarismo.

é, “o controle do governo sobre a agenda protege a coalizão de governo contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros” (Limongi & Figueiredo, 1998, p. 102), enquanto os regimentos internos e as dinâmicas legislativas do Congresso agiriam em sentido contrário aos incentivos personalistas do sistema eleitoral, fortalecendo a centralização decisória a partir do funcionamento da mesa diretora, do colégio de líderes partidários e do plenário. Em essência, essas instituições seriam indutoras de “estratégias cooperativas pelos membros da coalizão” (Limongi & Figueiredo, 1998, p. 103).

Ao comparar o desempenho dos regimes de 1946-1964 e de 1988-2007, ambos caracterizados como presidencialismos multipartidários, Figueiredo e Limongi argumentam que a grande mudança disse respeito ao arranjo distributivo de poderes entre Executivo e Legislativo operado em nível constitucional, proporcionando desempenho governamental muito superior no período pós-88. Mecanismos como a medida provisória, usualmente percebidos como instrumento de conflito e imposição unilateral, segundo os autores são melhor compreendidos como dispositivos fundamentais para propiciar uma ação conjugada do Executivo e sua coalizão congressual. Da mesma sorte, a centralização legislativa promovida pelos regimentos internos das casas e o amplo poder dos partidos conferem “ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares” (Figueiredo & Limongi, 2008).

Em essência, a mensagem dos autores é que a engrenagem institucional do arranjo pós-88 tornou o Executivo “menos vulnerável a circunstâncias políticas” (Figueiredo & Limongi, 2008) e raramente submetido a derrotas legislativas, com um nível de produção legislativa muito próximo a regimes parlamentaristas. O cerne dessa literatura foi atribuir a *governabilidade e funcionalidade* do modelo às instituições, e não às qualidades personalistas de liderança política detidas circunstancialmente por chefes do Poder Executivo. Como sintetizam Figueiredo e Limongi, “o sistema político brasileiro, portanto, funciona de maneira adequada quando se toma como parâmetro para este juízo outros sistemas políticos do mundo. Problemas de governabilidade, se o termo é entendido em sua acepção mais imediata e direta, por certo não há” (Figueiredo & Limongi, 2008). Por isso, denota-se um otimismo dessa corrente com relação ao modelo institucional consagrado pela Constituição e um certo ceticismo quanto a explicações relacionadas a habilidades pessoais de governantes ou a características dos sistemas eleitoral e de governo.

Em uma avaliação crítica, é curioso notar como os autores preocuparam-se em avaliar a redistribuição de poderes operado pelo texto constitucional, porém não ultrapassaram a relação Executivo-Legislativo para aferir as mudanças atinentes ao sistema de justiça como um todo e ao Judiciário e STF, em particular. De toda maneira, essa vertente tem o mérito de demonstrar *como e porque* partidos políticos importam no sistema político brasileiro. Rompendo com uma tradição de estudiosos que davam pouca atenção às agremiações e enfatizavam o individualismo incentivado pelo sistema eleitoral, os autores trouxeram mostras de que partidos seriam justamente os pontos focais de negociação com o governo que permitiriam a obtenção de apoios legislativos e a governabilidade do regime no longo prazo. Por óbvio, a própria temática de *se, por que e como* os partidos são importantes não se esgotou naquele momento e vem tomando corpo em outros trabalhos (cf. Santos, 2002; Freitas, 2016).

Com efeito, a leva de revisionistas investigou de forma mais detalhada o funcionamento do Congresso e o papel dos partidos políticos, buscando evidenciar elementos institucionais que permitiriam ao Executivo formar e manter coalizões governáveis. Como sumariza Power, “the general message of this revisionist literature was: look more closely, and you will find the rules and institutions that make Brazilian multiparty presidentialism work” (Power, 2010, p. 23). A partir dessa premissa, autores da ciência política brasileira avançaram na investigação sobre como o Executivo compartilha seu poder com a coalizão e consegue mantê-la estável ao longo de seu mandato. Nada obstante, restou mantido o enfoque sobre a relação Executivo-Legislativo, com especial atenção ao momento de formação de coalizões e aos desafios enfrentados em sua gestão.

Timothy Power divide em três estágios a produção acadêmica, em que “appraisals of Brazilian political institutions have evolved from a diagnosis of dysfunctionality in the first decade of democracy, to a revisionist trumpeting of ‘efficient secrets’ in the second decade, and finally to a possible synthetic convergence in the third” (Power, 2010, p. 28). Essa terceira etapa, que Power chama de “síntese”, contrastaria tanto com o pessimismo de matriz linziana, como com o otimismo revisionista, trabalhando o presidencialismo de coalizão em uma perspectiva mais ampla e indo além do foco exclusivo sobre a *governabilidade*. Nesse sentido, representaria um “caminho intermediário” entre “os trabalhos de Barry Ames e Scott Mainwaring [que] enfatizaram a influência das regras exógenas” e o trabalho de “Argelina Figueiredo e Fernando Limongi [que]

mudaram o foco de análise para os regimentos internos e regras constitucionais que regulam a relação entre poderes” (Inácio & Rennó, 2009, p. 21).

Intensificaram-se os esforços à aferição das formas de composição e gerência de coalizões, na crença de que, antes de um funcionamento automático decorrente das instituições formais em jogo, a maneira pela qual o governo estabelece e cultiva suas coalizões constitui um processo dinâmico, que envolve a utilização de diferentes habilidades e moedas de troca. Amorim Neto, por exemplo, demonstrou como o nível de coalescência, assim compreendido como a proporção entre os partidos que integram o gabinete ministerial do Executivo e os assentos detidos pelos partidos da coalizão dentro do Congresso Nacional, é um aspecto relevante para explicar o sucesso legislativo de sucessivos governos (Amorim Neto, 2000; 2002).

Ou seja, um dos segredos para que o presidencialismo funcione seria a forma pela qual a Presidência decide distribuir sua pasta ministerial entre os partidos que integram sua coalizão congressual. Em estudo mais recente, Hiroi e Rennó apresentam quatro proposições para dar conta da dinâmica dos conflitos legislativos no presidencialismo multipartidário: (i) quanto menor a coesão da coalizão, maiores serão os atrasos no processo legislativo; (ii) em linha com Amorim Neto, quanto maior a proporcionalidade da distribuição de cargos no Executivo com a composição da coalizão legislativa, mais rápidas as decisões congressuais; (iii) quanto mais coesa a coalizão oposicionista, maior a chance de obstruções; e (iv) quanto maior a divisão ideológica entre a coalizão de governo e a oposição, maior a chance de obstruções e atrasos (Hiroi & Rennó, 2014, pp. 380-381).

Na mesma toada, uma contribuição que se apresentou claramente como esforço sintético foi o trabalho de Carlos Pereira e Bernardo Mueller. Ao analisarem o processo de elaboração do orçamento, os autores explicitam que “o Executivo permite deliberadamente que os parlamentares façam emendas ao orçamento a fim de usar estrategicamente a apropriação destas como mecanismo para coordenar e disciplinar a sua coalizão no Congresso” (Pereira & Mueller, 2002, p. 282). Sem que perceba aprioristicamente esse mecanismo de forma negativa, o estudo busca demonstrar que as emendas são ferramentas que permitem governabilidade a custo relativamente baixo, sustentando que “a gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle

do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo” (Pereira & Mueller, 2002, p. 295).

Em particular, Pereira e Mueller buscaram imprimir uma nova interpretação ao papel dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão. Bebendo na fonte da descoberta revisionista sobre a importância dos partidos no funcionamento interno do Congresso, os autores resgataram as tendências individualistas do sistema eleitoral para chegar a um ponto intermediário. O modelo institucional em vigor criaria “incentivos paradoxais tanto para comportamentos individuais na esfera eleitoral como para comportamentos partidários dentro do Congresso” (Pereira & Mueller, 2003, p. 738). Novamente, foi enfatizada a relação Executivo-Legislativo na distribuição de recursos políticos e financeiros, particularmente através de emendas individuais, como mecanismo central para a funcionalidade e sustentabilidade do modelo, arrefecendo a natureza paradoxal dos incentivos que movem o comportamento dos legisladores.

Essa massa de trabalhos empíricos de terceira geração criou um conjunto mais robusto de elementos para se investigar como o presidencialismo brasileiro operava na prática. Enquanto alguns autores enfocaram variáveis isoladas, buscando atribuir a elas seu devido peso para melhor explicar a governabilidade do presidencialismo de coalizão, outros avançaram para a ideia de que apenas uma perspectiva mais ampla, que compreenda um conjunto de variáveis, poderia dar conta da dinâmica governativa. Como resumem Mauerberg Jr., Pereira e Biderman, “models that deal with isolated variables instead of considering the influences of all variables simultaneously [...] have presented analytical limitations” justamente porque um conjunto de “presidential, congressional, electoral, and institutional internal variables matter in constraining the bulk of legislators’ options and coalition behavior” (Mauerberg Jr; Pereira & Biderman, 2015, p. 155). Ou seja, apenas uma aferição dessa complexa teia de variáveis poderia explicar de forma mais completa *como* o modelo se sustenta em níveis de governabilidade estáveis.

Nessa linha, Raile, Pereira e Power avançaram a ideia de que o Presidente conta com uma “caixa de ferramentas” para gerir a coalizão (Raile, Pereira & Power, 2011), a qual compreende uma série de mecanismos que pode ser utilizada de formas diferentes, a depender de fatores contextuais e temporais. Assim, os autores enfatizam que o alinhamento ideológico da coalizão não seria sinônimo de suporte legislativo, constituindo apenas mais uma das variáveis que merece

investigação de forma integrada. Por tudo isso, relativiza-se o diagnóstico otimista, a partir do reconhecimento de que “the executive’s point of view, multiparty presidentialism is not a very user-friendly format” (Raile, Pereira & Power, 2011, p. 331). Em essência, esse desafio demanda da Presidência um elevado poder de gerência, visto que, “in addition to acquiring the managerial skills necessary for public policy, presidents must also learn to become effective wranglers of interparty alliances and must master the strategic, interdependent use of multiple resources” (Raile, Pereira & Power, 2011, p. 331).

Em sentido parecido, Carlos Pereira e Marcus Melo atribuem o “surpreendente sucesso” do modelo presidencialista multipartidário a três fatores: (i) os amplos poderes formais do presidente; (ii) a disponibilidade de moedas de troca para ganhar apoio de legisladores; e (iii) a existência de relevantes contrapesos institucionais ao Executivo (Pereira & Melo, 2012). Aquilo que para a primeira geração de estudos sobre presidencialismo soaria como uma combinação explosiva é apontada pelos autores como a fórmula do sucesso: “Brazil’s 1988 Constitution preserves multipartism yet at the same time opts for a potent executive with the tools needed to make parties gel into coalitions, while independent oversight institutions keep an eye on the whole scene and apply checks where needed” (Pereira & Melo, 2012, p. 165). Ainda que de forma lateral, o elevado nível de independência judicial no ambiente político é mencionado como um desses contrapesos ao Executivo. Em Pereira e Melo, portanto, o papel do Judiciário surge (ainda que de forma tímida) como um aspecto relevante para o funcionamento do presidencialismo.

Em obra mais recente na qual aprofundam o diagnóstico, os autores argumentam que a atenção vertida exclusivamente às relações Executivo-Legislativo, deixando de lado o papel do Judiciário e de outras instituições responsáveis pelo *accountability* horizontal, é uma das razões que explicam diagnósticos equivocados acerca de problemas de governabilidade no presidencialismo multipartidário. Segundo eles, “governability requires that the three branches of government are strong. By exclusively focusing on executive-legislative relations, the extant literature fails to embed them in models of strategic interaction with the latter institutions” (Melo & Pereira, 2013, p. 9). Aqui, portanto, surge de forma mais clara uma lacuna para que se confira maior atenção ao impacto do Poder Judiciário, inclusive, sob o viés tradicional da *governabilidade* do modelo institucional.

No entanto, os autores não dedicam maior espaço para aprofundar sua análise sobre o papel do Judiciário e/ou do Supremo Tribunal Federal como um limite ao Executivo¹³. Ao invés de integrarem a literatura sobre tribunais em sua abordagem, Melo e Pereira assumem de forma não problematizada e sem maior base empírica que o sistema de justiça como um todo nutre de um grau elevado de independência e que o desenho constitucional alçou essas instituições como relevantes limitadores dos poderes da Presidência. Ou seja, ainda que se deva reconhecer a inovação dos autores ao integrarem o papel do STF e outras instituições de *accountability* horizontal na análise sobre o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro, esse *insight* foi apenas até certo ponto, perdendo-se a oportunidade de uma verdadeira integração dos avanços já propiciados pelos estudos judiciais aos estudos legislativos.

O que era visto como um processo evolutivo da literatura, no entanto, foi impactado de forma significativa pela conjuntura política. O cenário de crise e ruptura sem formação de novos equilíbrios que se desenrolou após o processo eleitoral de 2014 colocou o avanço acadêmico em xeque. Quando se diz que “todas as teorias estão suspensas”, ou, no mínimo, se reconhece que “a crise atual reabriu o debate institucional” (Limongi & Figueiredo, 2017, p. 79), parecemos viver uma era de transição, ou, de forma mais dramática, uma *moratória teórica* sobre o presidencialismo de coalizão.

Ainda se pode falar em *instituições que funcionam*? As teorias focadas na governabilidade são consistentes com os fatos políticos recentes? O fato de que dois dos quatro Presidentes eleitos no período pós-88 tiveram seus mandatos interrompidos (em circunstâncias sensivelmente diferentes) antes do término de seus mandatos eletivos, mesmo sem uma válvula de escape constitucional que trate esse processo dentro da normalidade, seria uma demonstração de que todas as teorias falharam? Esse é um debate que ainda precisa deixar o campo da conjuntura para ser enfrentado de forma mais conclusiva e talvez apenas o tempo promova condições para tanto. De toda maneira, ao passo que não pretendo dar resposta a esse desafio, busco argumentar, a partir de um ponto de vista teórico e empírico, que um dos problemas principais da literatura é a omissão, na maior parte

¹³ Vai no mesmo caminho a crítica apresentada pelo jurista Virgílio Afonso da Silva em resenha crítica sobre a obra (Afonso da Silva, 2017).

das vezes, ou a não-problematização, de forma praticamente absoluta, da relação do sistema de justiça com o sistema político.

Observo, nessa toada, que um “contrarevisionismo” que apregoa um mero retorno a Linz, não se coloca como caminho promissor, sendo fundamental beber na fonte dos avanços inegáveis dos estudos recentes. Como apontam Limongi e Figueiredo, as críticas contemporâneas ao presidencialismo de coalizão ao menos incorporaram a importância dos partidos na dinâmica de nosso modelo. Afinal, “no diagnóstico original, o problema presidencial era ainda mais agudo, na medida em que se negava a possibilidade de que o presidente pudesse negociar com os partidos” (Limongi & Figueiredo, 2017, p. 84), pela assunção automática de que as regras eleitorais vigentes seriam indutoras de um comportamento absolutamente individualista que retiraria das estruturas partidárias qualquer importância política. A ideia de partidos políticos fracos foi abandonada e gerou-se algum consenso sobre a importância da liderança de partidos como um dos principais aspectos a impactar os níveis de governabilidade, visto que “the Brazilian system gives wide power to political parties inside congress” (Mauerberg Jr, Pereira & Biderman, 2015, p. 153).

Um caminho possível e que vem sendo avançado por alguns é uma espécie de retorno qualificado a Linz. O conceito meramente descritivo de *presidencialismo de coalizão* deveria, por isso, ser abandonado em favor do resgate de um viés negativo imprimido pela primeira corrente de estudiosos e disseminado até os dias de hoje pela opinião pública. De fato, partidos políticos importam e o presidencialismo multipartidário conseguiu sobreviver mediante a utilização de uma série de mecanismos aptos a gerir a coalizão. Ocorre que essa gestão seria fundamentada precípua e inevitavelmente em moedas de troca ilegais. Ou seja, a tendência conflituosa do presidencialismo de coalizão, traço fundamental dos trabalhos de Linz e Abranches, continua latente e apenas foi contornada pelo recurso escuso a instrumentos de cooptação que tiveram como resultado grandes escândalos de corrupção.

Por evidente, essa posição não é incontestável. Os próprios criadores da corrente revisionista defendem sua visão positiva em relação ao modelo presidencialista multipartidário e buscam demonstrar que a melhor explicação para as crises políticas vividas no período pós-88 não está relacionada ao modelo institucional propriamente dito. Haveria condições específicas que teriam proporcionado essas rupturas e que são relacionadas à estratégia adotada pelos atores políticos.

Em suas palavras, “não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos. E essas escolhas têm consequências, nem sempre as melhores ou aquelas com as quais concordemos” (Limongi & Figueiredo, 2017, p. 96). Como já haviam sentenciado em artigo anterior, “é preciso dar a César o que é de César, separando efetivamente o institucional do substantivo. Instituições não podem ser responsabilizadas por tudo” (Figueiredo & Limongi, 2009, p. 101).

Mas o que será que teríamos a ganhar com a incorporação do sistema de justiça, de modo geral, e do STF, em particular, para dar conta das dinâmicas do presidencialismo multipartidário? Uma resposta possível a desafios colocados desde Linz sobre a necessidade de contrapontos institucionais moderadores seria o tratamento de mecanismos de fortalecimento da independência judicial como uma das formas de desenho institucional aptos a mitigar essa tendência conflituosa do presidencialismo. David Landau rejeita essa tese explicativa ao tratar do caso colombiano, afirmando que, apesar da ideia de que a corte suprema daquele país seria uma ferramenta para arbitrar disputas entre partidos e manter coalizões multipartidárias, a história mostra que a tentativa de fortalecimento do Judiciário na Colômbia não era parte do pacto democrático entre partidos, mas antes uma “insistência dos militares” (Landau, 2015, p. 55).

Em todo caso, ainda que fiquemos na questão de *governabilidade*, é fundamental investigarmos se o STF poderia ser compreendido como um ator relevante e apto a *moderar* o conflito político, em uma acepção positiva, ou a *tensionar* o sistema, em um viés mais crítico. Esse é um caminho ainda não explorado de forma completa por institucionalistas que estudaram o funcionamento do modelo presidencialista. Temos presente na ciência política uma distância (ou mesmo compartimentalização) entre “especialistas” da relação Executivo-Legislativo e “especialistas” em Judiciário, gerando um isolacionismo que coloca a atenção de estudiosos do presidencialismo de coalizão distante do papel desempenhado por juízes nesse processo.

Deve-se observar, aliás, que não é crível o argumento de que a literatura sobre presidencialismo de coalizão deixou o Judiciário de lado por ignorância. Timothy Power, ao tratar da dinâmica Executivo-Legislativo na tramitação de medidas provisórias, por exemplo, já falava em 1998 do papel do Supremo na solução política conferida ao conflitivo problema da reedição de MPs. No contexto do Plano Collor, a Corte julgou a Adin 293, em 9 de junho de 1990, decidindo pela

impossibilidade de reedição, em uma mesma sessão legislativa, de MP expressamente rejeitada pelo Congresso. Naquela ocasião, por conseguinte, Power apontou que, diante de nítido abuso presidencial, foi o Tribunal, e não o Congresso, que atuou para definir os limites do poder de decreto (Power, 1998, p. 209). Nada mais se fala, contudo, sobre o STF, cuja participação soa como intromissão episódica, não bem explicada como parte da dinâmica do modelo institucional.

Mais recentemente, Fernando Limongi, ao comentar decisões do STF de intervenção direta em regras eleitorais, como questões de cláusula de barreira, fidelidade partidária e afins, observara que “as intervenções do Supremo no terreno da legislação eleitoral e partidária – é tempo de afirmá-lo com todas as letras – carecem de coerência. O Supremo, por paradoxal que possa parecer, tem sido fonte de instabilidade” (Limongi, 2013). Mais recentemente, o próprio Limongi, ao comentar as dinâmicas da crise política e sua relação com o presidencialismo de coalizão em evento promovido pela ABCP, chegou a apontar como possível foco de explicação as mudanças de orientação do STF e do Ministério Público Federal, mas não se aprofundou sobre a ideia¹⁴. Curioso notar, contudo, sua postura acadêmica, que se coloca como alguém que não “entende de Judiciário”, o que gera uma situação paradoxal de reconhecimento pontual de importância do STF sem uma incorporação explícita dessa constatação fática ao modelo teórico.

I.2. Juízes, tribunais e o sistema político

Mas se estudiosos do presidencialismo de coalizão acabaram deixando o papel de juízes em segundo plano, a literatura de estudos judiciais consolidou-se no Brasil reconhecendo seu protagonismo. Mais do que isso, pretendo demonstrar, a partir de uma síntese um tanto esquemática desse campo, que um olhar concentrado sobre juízes e tribunais, importante para a autonomia da área do ponto de vista da disputa por espaços de poder na ciência política brasileira, acabou gerando o efeito reverso: um superdimensionamento da importância do STF no sistema político, encarnado na expressão *Supremocracia* (Vieira, 2008), que também pode ser atribuído a uma falta de integração de forma mais sistemática com estudos da relação Executivo-Legislativo. Em essência, “in emphasizing how the judiciary acts *upon* politics, we have minimized the ways

¹⁴ Conferência de abertura do projeto Diálogos Regionais - edição da Regional Sul da ABCP, “A Crise Política e o Presidencialismo de Coalizão”, realizada no dia 11 de setembro de 2017. Vídeo completo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=hgDaRwXGQI0>

in which it is equally acted upon *by politics*” (Crowe, 2012, p. 5). Por aqui, percebemos também que “many constitutional historians and law professors often take a law- or court-centered view and discuss judicial power as if it was a by-product of essentially legal choices that relatively independent judges make about the proper scope of their own authority” (Gillman, 2002, p. 511).

A literatura de ciência política que trata do papel político de tribunais ganhou novos contornos a partir do texto inaugural de Robert Dahl publicado em 1957. Dahl tratou da Suprema Corte estadunidense como uma instituição política e investigou seu funcionamento a partir de dados empíricos sobre seu estoque decisório. Até aquele momento, ainda era pouco desenvolvida essa perspectiva e, “in conceiving of the Court as a political as well as a legal institution, Dahl challenged conventional wisdom, in asking what the role of the Court was and whether it protected minorities against majority tyranny, Dahl showed there was a different way of understanding the role of the Supreme Court” (Rosenberg, 2001, pp. 615-616).

O autor tomava por premissa que a Suprema Corte deveria ser analisada na qualidade de uma entidade formuladora de políticas nacionais, visto que sua atividade decisória conformar-se-ia essencialmente na escolha de alternativas de natureza política. Nesse sentido, a quimera do juiz legalista, preso a termos jurídicos, seria abandonada porque “to consider the Supreme Court of the United States strictly as a legal institution is to underestimate its significance in the American political system” (Dahl, 1957, p. 279). E nessa condição, a instituição seria essencialmente um reforço decisório à coalizão governante.

Ou seja, apesar de ser caracterizada como uma instituição *política*, o autor pintava o tribunal como um *aliado do governo* sem qualquer poder de *accountability* horizontal, em função do conjunto de incentivos gerados pelo desenho constitucional estadunidense. Isso porque as instituições formais estabelecidas pela constituição americana forçariam um alinhamento ideológico entre os integrantes da Suprema Corte e membros da coalização governante. O mecanismo constitucional de seleção de juízes, em particular, conformaria uma garantia de que a vontade majoritária dos integrantes da corte não se distanciaria muito da vontade os membros da coalização governante, ao menos por períodos duradouros.

O alvo de Dahl era a imagem do tribunal norte-americano como uma instituição *contramajoritária*, apta a impor direitos e proteger minorias em detrimento de impulsos majoritários ocasionais¹⁵. A defesa desse papel, amplamente assumido por teóricos do direito da época, partia da pressuposição de insulamento da corte em relação ao sistema político e da ideia de que o colegiado não estaria submetido a constrangimentos políticos. Como sintetiza Keith Whittington, Dahl contestava uma “constitutional theory on the basis of an imagined form of democratic politics (majoritarianism) and judicial politics (countermajoritarianism) that did not exist” (Whittington, 2006, p. 290). Corroborado pelos dados empíricos levantados, o autor enfatizava que era “unrealistic to suppose that a Court whose members are recruited in the fashion of Supreme Court justices would long hold to norms of Right or Justice substantially at odds with the rest of the political elite” (Dahl, 1957, p. 291).

A influência do trabalho não o torna isento de críticas. Ao atribuir toda a força do argumento ao processo de seleção de juízes, a partir de um ponto de vista behaviorista, o autor certamente superestimou a capacidade de controle do Executivo sobre os juízes constitucionais. Outros constrangimentos formais e informais, além de aspectos que poderiam gerar níveis elevados de independência judicial, não foram objeto de análise mais detida. É de se reconhecer, em todo caso, o mérito de um olhar integrado do Judiciário com o restante do sistema político, o que gerou, a um só tempo, uma nova abordagem sobre juízes e tribunais como atores políticos e sobre o funcionamento da coalizão governista agindo para alinhar agentes de *accountability* horizontal de modo a não gerar um potencial problema de governabilidade.

Pouco tempo depois, Martin Shapiro buscou sintetizar sob a alcunha de *political jurisprudence* o conjunto de pesquisas que tratavam de tribunais como parte integrante do governo, sujeitando-os ao mesmo tipo de análise aplicada a outros atores políticos e instituições. A ideia fundamental desse campo em formação seria “intellectually integrate the judicial system into the matrix of government and politics in which it actually operates and to examine courts and judges as participants in the political process rather than presenting law, with a capital L, as an independent area of substantive knowledge” (Shapiro, 2002 [1964], p. 21). Esse enfoque teria como objetivo, a partir de diferentes métodos de pesquisa, descrever o processo jurídico-político *como ele é*, e não

¹⁵ O termo foi concebido pelo teórico do direito Alexander Bickel (1964), para tratar do suposto déficit democrático atrelado ao poder de revisão judicial da Suprema Corte dos EUA.

prescrever um modelo de *como ele deveria ser*, tal qual costumavam fazer juristas. Segundo o autor, a novidade trazida por essa corrente não seria propriamente o reconhecimento da natureza política da atividade judicial, mas antes o tratamento dessa característica como algo *natural e central*, que não deveria apenas ser objeto de ataques pela teoria jurídica.

Mais do que delinear um novo campo de pesquisa, Shapiro foi precursor de um viés institucionalista mais sofisticado acerca do papel de tribunais, antecipando boa parte das contribuições do novo institucionalismo que ganharam ressonância em meados da década de 1990 (Kritzer, 2003). Sem deixar de lado as contribuições da abordagem comportamental para o estudo de tribunais, concentrou seus esforços sobre a relação de tribunais com outros atores, reconhecendo características distintivas das cortes, mas rejeitando sua exclusão da política, tal qual pretendido por um discurso legalista de neutralidade. Abordou de forma específica a influência exercida por opiniões e decisões da Suprema Corte sobre o comportamento de outros atores.

Shapiro também foi pioneiro no estudo comparado de tribunais. Em trabalho publicado em 1981 (Shapiro, 1981), o autor buscou elementos em diferentes sistemas jurídicos para descaracterizar o modelo idealizado de tribunais como solucionadores neutros e independentes de disputas entre partes que buscam decidir fundamentadamente a partir de regras preexistentes. Segundo Shapiro, esse “protótipo” de cortes judiciais forma a base de um equivocado entendimento no sentido de que tribunais não se confundem com instituições políticas. Ademais, aproximando-se das conclusões de Dahl, o autor percebe em características institucionais dos tribunais, como o processo de seleção de seus juízes e procedimentos recursais, formas de legitimação do regime político, mais do que mecanismos de bloqueio de impulsos majoritários.

É curioso notar, nesse sentido, como se olhava para o interior do funcionamento do sistema judicial, em particular para o desenho institucional que promovia a centralização e hierarquização do sistema, como um aspecto importante para definir o papel do Judiciário sobre a governança do sistema político como um todo. É por isso, por exemplo, que Shapiro trata de mecanismos recursais verticalizados como “an important political mechanism for both increasing the level of central control over administrative subordinates and for ensuring the authority and legitimacy of rulers” (Shapiro, 1981, pp. 52-53).

E foi a partir de estudos judiciais comparados que a ciência política brasileira incorporou essa agenda de pesquisa de forma mais sistemática. A *judicialização da política* tem sido a chave conceitual pela qual boa parte dos autores, especialmente em uma primeira leva de estudos, abordam a notável e paulatina transferência ao crivo dos tribunais de questões políticas, econômicas e sociais que antes ficavam adstritas a outras arenas de poder.

Originado para dar conta de um fenômeno global, o termo ganhou destaque na produção acadêmica que se volta ao papel do Judiciário na política nacional. Tomou sentidos tão amplos e, por vezes, até contraditórios, que passou a ter sua densidade conceitual e sua conveniência questionada por críticos. Nesse cenário, pretendo delinear essa literatura em defesa de uma dimensão estritamente institucional da judicialização da política que seja útil para explicar o processo de expansão do STF em um contexto de interdependência entre Poderes. Com isso, refuto um tipo de uso da expressão frequente na academia que se fundamenta na supervalorização da independência judicial e em uma visão formalista e irreal de divisão de Poderes, bem como uma acepção normativista do conceito.

O termo assumiu notoriedade após a publicação de volume organizado por Torbjörn Vallinder e Chester Neal Tate que reuniu uma série de estudos sobre o processo de expansão judicial ao redor do mundo (Vallinder & Tate, 1995). Para Vallinder, a judicialização refere-se à “infusão da tomada de decisão judicial e de procedimentos tipicamente judiciais em arenas políticas em que não estavam presentes” (Vallinder, 1995, p. 13). Atenta-se, aqui, a uma acepção eminentemente institucional do conceito, a partir da qual se percebe a “transferência decisória dos Poderes Executivo e Legislativo para os magistrados e tribunais, que passam, dentre outros temas controversos, a revisar e implementar políticas públicas e rever as regras do jogo democrático” (Vieira *et al*, 2009, p. 76).

Essa transferência de poder político aos tribunais teria sido motivada por uma série de elementos de feição global, como, por exemplo, o desrespeito generalizado a direitos de indivíduos e grupos submetidos a regimes totalitários no início do século XX. Segundo John Ferejohn, “since World War II, there has been a profound shift in power away from legislatures and toward courts and other legal institutions around the world” (Ferejohn, 2002, p. 41). A partir da crença de que seria necessária uma estrutura institucional que garantisse esses direitos fundamentais de forma mais

vigorosa, as cortes judiciais constituiriam espaços pretensamente neutros aptos a garantir a efetividade do texto constitucional. Com efeito, a expansão do poder judicial esteve ancorada em novos desenhos constitucionais que buscaram privilegiar garantias de indivíduos e minorias, inflando o conteúdo das constituições a partir de um discurso de ampliação de direitos fundamentais.

Os movimentos de constitucionalização que suscitam a judicialização da política reorientam as dinâmicas envolvidas no processo de tomada de decisão democrática. Isso, contudo, não pode ser lido apenas pela lente de proteção de direitos. Muito além da propagada defesa de direitos fundamentais, esse robustecimento generalizado de tribunais pela via da constitucionalização impacta de forma substancial os espaços do legislador e o administrador, implicando um novo equilíbrio entre Poderes. Isto é, alimenta-se de poder político as cortes judiciais, que avançam sobre terrenos antes habitados apenas pelo Legislativo e pelo Executivo. Como observam Rogério Arantes e Cláudio Couto, “a Constituição de 1988 constitucionalizou boa parte da agenda governamental de políticas públicas, restringindo o campo decisório aberto ao legislador ordinário” (Arantes & Couto, 2009, p. 24).

A partir dessa premissa, desenvolveu-se uma linha de investigação que “procura avaliar especificamente como o processo judicial interage com o sistema político democrático, especialmente os poderes executivo e legislativo, e quais os seus efeitos em termos de formulação e implementação de políticas públicas” (Castro, 1997a). Essa vertente parte de um abandono da concepção estanque do princípio da separação dos Poderes e reconhece a natureza interdependente das funções exercidas pelas instituições a partir da ideia de judicialização da política.

John Ferejohn enfatiza duas causas mais gerais associadas a essa tendência de judicialização do jogo democrático. Em primeiro lugar, a excessiva fragmentação de instâncias políticas ordinárias limitaria sua capacidade decisória, fazendo com que a resolução de conflitos políticos gravite para ambientes institucionais em que soluções possam ser alcançadas sem a criação de impasses. Essa *hipótese da fragmentação* “implies that courts have more freedom of action when the political branches are too fragmented to make decisions effectively” (Ferejohn, 2002, p. 59). De outro lado, a *hipótese de direitos* assume que a confiança depositada nos tribunais como espaços imparciais – em contraste com as disputas interessadas que se travam na arena majoritária – encoraja atores

políticos a transferirem controvérsias políticas à arena judicial (Hirschl, 2004, p. 69). Como aponta Hirschl, forma-se um processo de mão dupla, pelo qual “the willingness of national political actors to transfer policy-making authority from the political sphere to the courts” associa-se à “willingness of the judiciary to respond positively to demands for activism” (Hirschl, 2004, p. 20).

Em tese, o caso brasileiro poderia ser tido como exemplar de ambas as hipóteses. De um lado, especialmente a partir das leituras iniciais sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão, a opção por este arranjo institucional resultou na formação de uma classe política altamente fragmentada e na impossibilidade prática de formação de maiorias governistas sem coalizões entre partidos políticos com baixa coesão ideológica. Isso teria como resultado natural a criação de impasses institucionais com o potencial de reduzir a capacidade decisória do governo. Como registram Sieder, Schjolden e Angell, “the nature of the party system and the degree of consensus or conflict—or unity and fragmentation—within it can play a major role in explaining the presence or absence of the judicialization of politics” (Sieder, Schjolden & Angell, 2005, p. 16; ver também Yadav & Mukherjee, 2014).

Segundo a *hipótese da fragmentação*, tal contexto seria tendente a uma transferência de poder às cortes de modo a resolver um problema de ação coletiva (cf. Barbosa, 2015). Daniel Brinks distingue duas consequências distintas presentes na literatura que sugerem que maior fragmentação poderia favorecer a autonomia judicial: (i) a incerteza sobre resultados políticos futuros incentivaria elites governantes a impor uma série de amarras aos regimes próximos; e (ii) a partir de uma ideia de separação de poderes, “a less monolithic political environment simply makes it more difficult to punish judges who rule adversely to power holders” (Brinks, 2011, p. 130).

De outro lado, parte da academia brasileira, particularmente da área jurídica, nutre um fascínio pela indumentária e pela linguagem do mundo jurídico. Venera-se as habilidades esotéricas de mulheres e homens togados como se habitassem outro plano existencial (cf. Barroso, 2016). A crença difundida no sentido de que esses espaços seriam arenas mais neutras para a resolução de disputas políticas constitui outro tipo de explicação mais atrelada à *hipótese de direitos*.

Outros autores buscam ir além dessa visão da ascensão de tribunais como um processo sistêmico, conferindo maior relevância à ação e à vontade humana. Nesse sentido, autores como Ran Hirschl

não compactuam como uma teoria de traço evolucionista que percebe a expansão do poder judicial como uma decorrência inevitável da tendência universal de priorização dos direitos humanos (Hirschl, 2004, p. 32). Essa visão – um tanto romântica –, a partir da qual interesses políticos não parecem estar em jogo, percebe a judicialização “as the outcome of successful efforts by well-organized minority groups to protect themselves against the systematic threat of majoritarian political whims and to increase their impact on public policy outcomes” (Hirschl, 2004, p. 34). O autor também não se alinha com explicações de traço funcionalista que sugerem que “the expansion of judicial power derives from a structural, organic political problem such as a weak, decentralized, or chronically deadlocked political system” (Hirschl, 2004, p. 34).

Note-se que esse tipo de explicação enfatiza a *hipótese de fragmentação* como causa da expansão judicial, associando maiores níveis de judicialização a uma pretensa disfuncionalidade do sistema político. Isto é, a expansão do Judiciário é tida como sintoma de uma *patologia política*. Parece ser essa a acepção de Tim Koopmans, para quem a solução ao “problema” da judicialização seria justamente a realização de reparos no sistema político, de modo que atores majoritários possam dar conta apropriadamente de sua missão institucional. Assim, observa que “political institutions themselves can reduce the scope and importance of judicialization by tackling some of the problems of society they have neglected hitherto” (Koopmans, 2003, p. 275).

O que algumas dessas teorias parecem deixar de lado é o elemento volitivo dos atores políticos que participam do jogo democrático. Ignoram o fato de que a ascensão ou não de tribunais apenas irá prosperar *quando e enquanto* estes estiverem apoiados na vontade política de outros atores. O Poder Judiciário tem uma relação de *interdependência* com os demais Poderes, sendo incompatível com a própria natureza de suas funções um processo de expansão de poder que se desenrole de forma descolada da vontade desses entes. Nessa medida, falham justamente porque, apesar de abordarem fatores estruturais que podem ajudar a explicar a judicialização em conjunturas específicas, acabam por não capturar as nuances do processo histórico (*i.e., quando e como* se dá esse fenômeno) e “overlook the crucial self-interests by political power-holders who are committed to judicial expansion in an attempt to shape the institutional setting to serve their own agendas” (Hirschl, 2004, p. 37).

O próprio Hirschl atribui a expansão de tribunais a uma estratégia organizada de hegemonia política. Para ele, a redução do poder de tomada de decisão de legisladores e administradores e sua consequente transferência à arena judicial somente ocorre porque serve aos interesses de determinadas elites políticas e econômicas que, sentindo-se ameaçadas pelos rumos da política majoritária, buscariam insular seus interesses em um espaço menos volátil, além de servir aos interesses de uma elite jurídica que busca consolidar e ampliar seu poder político (Hirschl, 2004, pp. 41-47). De todo modo, ir além de explicações funcionalistas demanda uma compreensão da judicialização da política como resultado da confluência de fatores institucionais, sociais e políticos. Notadamente, faz-se necessário: (i) a existência de um aparato constitucional que suporte um papel mais destacado do Judiciário; (ii) tribunais relativamente autônomos que não tenham receio de se envolver em conflitos; e (iii) um ambiente político que é receptivo à judicialização e dá suporte a esse papel mais destacado de tribunais (Hirschl, 2008).

Conclui-se que uma compreensão abrangente do chamado processo de judicialização da política demanda um olhar ao contexto mais amplo em que ele se desenvolve. Por mais que seja exaltado como um processo de dimensões globais, isso não pode servir como justificativa para que se ignore as lutas políticas travadas localmente que delimitam seus contornos particulares. Essa não é, contudo, a perspectiva de Tim Koopmans, que, por adotar explicações de cunho mais funcionalista, critica estudos que focam elementos contextuais. Segundo o autor, “most of the time, judicialization debates are conducted in a national context. Participants discuss the role of their national courts, occasionally also of European courts, and the reactions to it of their national politicians and their national press. They seem to assume that the judicialization phenomenon is something unique, which has happened to their own country by some kind of accident” (Koopmans, 2003, p. 269).

A literatura dominante, contudo, segue apontando que os contornos do processo de judicialização são delimitados por fatores contextuais. Nessa medida, ainda que seja um processo que se desenvolve globalmente, em algum sentido a judicialização é sim única em cada localidade. Por isso, é fundamental investigarmos peculiaridades que marcaram o processo no país, buscando compreender quais foram as forças e os atores que deram apoio à expansão de tribunais em nossa realidade. Sendo assim, não parece destoar da realidade a constatação de Marchetti e Cortez no sentido de que a judicialização no Brasil teria se diferenciado de processos ocorridos em outras

partes do planeta, sendo mais acentuada em função das condições de nosso ambiente político, como o recente processo de democratização e a influência da Constituição de 1988 sobre as relações políticas, sociais e econômicas (Marchetti & Cortez, 2009, p. 423).

A literatura que se apropria do conceito de judicialização da política no Brasil invariavelmente toma a Constituição de 1988 como o grande marco histórico. Por aqui, o alcance mais amplo do texto constitucional foi particularmente intenso, com a constitucionalização de uma série de normas programáticas e de políticas públicas que costumam ficar fora do alcance de juízes em outros países. Outro fator de ordem formal associa-se a essa dilatação do conteúdo material da Constituição: houve o surgimento de novas vias processuais para se contestar a compatibilidade de leis e atos de governo com o texto constitucional, ampliando o alcance político da nova ordem jurídico-constitucional e conferindo espaço para que novos atores pudessem submeter seus questionamentos ao crivo das cortes, notadamente do Supremo Tribunal Federal.

Werneck Vianna lembra que “entre os juristas, alguns indícios anteriores à própria Constituinte já apontavam no sentido da mutação que a Carta iria introduzir nas relações entre Política e Direito” (Vianna, 2010, p. 34), sendo a Lei da Ação Civil Pública, de 1985, importante nesse sentido. Neste particular, é evidente que a constitucionalização de novos instrumentos processuais tenderia a inserir tribunais e juízes mais firmemente na discussão de questões políticas problemáticas de nossa democracia. Werneck Vianna reputa a criação desses novos institutos à “influência dos juristas que assessoravam os trabalhos nas comissões, que, ao que parece, abrigavam uma certa descrença nos mecanismos da democracia representativa”. Seria justamente por isso que foram “concebidos novos institutos por meio dos quais a cidadania poderia, acionando o poder judicial, demandar pela eficácia dos princípios e valores declarados na Constituição” (Vianna, 2010, p. 34).

Percebe-se que o autor confere ênfase a esse suposto “encontro entre sociedade e Direito, em busca de concretizar as conquistas de políticas públicas e de encontrar caminhos alternativos aos caminhos clássicos da democracia representativa”. Segundo esta perspectiva, haveria certo grau de novidade no fato de que “o constituinte, inesperadamente – processo ainda a ser estudado –, recria a arena judicial e a aproxima da sociedade, ao instituir novas formas de acesso a ela” (Vianna, 2010, p. 35). Ao criar novos canais para que os cidadãos concretizem as promessas

inseridas em seu texto, a Constituição teria atribuído ao Judiciário a tarefa de ser não apenas o guardião da Carta Magna, mas seu próprio realizador.

Essa missão constitucional mais destacada, no entanto, não garante que o Judiciário assumira, de fato, protagonismo na vida social e política. O fato de que a Constituição teve o intuito nítido de proteger a autonomia judicial, conferindo um elevado nível de independência *de jure*, não garante o exercício desse poder político na prática. Um primeiro obstáculo para tanto residia nas próprias características institucionais do Poder Judiciário. Contrastando com essa nova imagem constitucional de bastião das liberdades, tribunais ainda eram vistos como agentes do atraso, com foros abarrotados de processos que se alongavam em discussões intermináveis, abalando o sentido de justiça na sociedade. Rogério Arantes capta bem essa dicotomia que marcou o processo de judicialização no período pós-88:

dimensions of the judicial institutional environment enable one to characterize Brazil as an example of high judicial independence, associated with quite a decentralized judicial review structure and one which is broadly accessible by political actors, and which enjoys comprehensive constitutional jurisdiction on citizen's rights and State duties. However, all these remarkable features coexist with precarious administrative performance (they might be part of the cause), marked by the extremely high number of cases, slowness of judgments and low effectiveness of decision (Arantes, 2008, p. 141).

Com efeito, a judicialização da política no Brasil tem sido marcada por essa ambiguidade entre promessa de grandeza e fracasso na realização de justiça na prática, ou *amplo acesso e baixa funcionalidade* (Arantes, 2005).

Outro aspecto que marca o caso brasileiro diz respeito a um problema de *accountability*. Como bem colocado por Santiso, é bem verdade que “the credibility of the judiciary and the reliability of its decisions are largely dependent upon its independence from political power, and in particular de executive” (Santiso, 2003). Como o autor reconhece, o Judiciário brasileiro, especialmente o Supremo Tribunal Federal, apresenta um grau de autonomia reconhecidamente superior a países vizinhos da América Latina, aparentemente atendendo a esse requisito de independência relativa. Entretanto, os tribunais brasileiros parecem ter superado limites desejáveis de independência, ensejando graves problemas de *accountability* e “creating an insulated, unresponsive, and, at times, irresponsible judiciary” (Santiso, 2003). Essa é apontada como uma característica peculiar da

judicialização da política no Brasil, pois, “unlike the rest of the region, the main question in Brazil is not whether the judiciary is sufficiently independent, but rather whether it has become too independent” (Santiso, 2003).

Sieder, Shjolden e Angell (2005) trazem alguns critérios para se analisar as particularidades da judicialização em um contexto específico: (1) a estrutura institucional, que, como visto, é notadamente favorável a uma expansão do Judiciário no Brasil pós-88; (2) a cultura jurídica, que entre nós traz muito marcadamente a promessa do Judiciário como guardião de direitos; (3) os padrões de mobilização jurídica, que dizem respeito essencialmente ao papel de atores que acionam os tribunais, o que também assume um caráter bastante ampliado no caso brasileiro, dada a abrangência da legitimidade ativa conferida pela Constituição de 88 para ativação de tribunais; (4) o acesso à Justiça, que talvez seja o ponto mais frágil do processo brasileiro, haja vista os mencionados problemas de ordem burocrática que ocasionam lentidão e baixa eficácia do sistema; e (5) o sistema político mais amplo, cuja fragmentação característica de nosso presidencialismo de coalizão também tende a favorecer uma expansão do espaço de atuação das cortes. Nesse ponto destaque-se o fato de que o amplo acesso também se estendeu a atores eleitos, como partidos políticos, sendo evidenciado que “the use of judicial review by opposing parties has been one of the main ways of politically challenging the governing coalition, leading to the judicialization of politics in Brazil” (Arantes, 2005, p. 241).

Chega-se, enfim, ao ambiente político e à necessidade de apoio de outros atores para a consolidação do poder judicial. Tribunais não têm poder para conferir efetividade a suas decisões de forma autônoma, razão pela qual são sensíveis aos demais Poderes e possuem claro incentivo para evitar confrontos, de forma a preservar sua posição institucional. Como Tom Clark observa, “historical examples suggest the Court does at times recognize the limits of its independence and exercises self-restraint for fear of acting without public support and inflicting irreparable institutional damage” (Clark, 2009, p. 943). Ou seja, mesmo com os extraordinários poderes declinados pela Constituição de 1988 ao Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, inclusive com a possibilidade de controle de constitucionalidade de emenda constitucional, o que é “um exemplo de competência raramente encontrada no direito comparado e que aumenta bastante o poder da instituição” (Arguelhes, 2009, p. 6), a Corte ainda é dependente do apoio político de outros agentes para sustentar esses poderes ao longo do tempo.

Em seu estudo seminal, Werneck Vianna, Carvalho, Melo e Burgos já confirmavam a solidificação de um processo de judicialização da política nos primeiros dez anos de transição democrática, ainda que isso não fosse reflexo direto de um protagonismo institucional exercido pelo Judiciário, mas antes de ações de um conjunto de atores que encontravam nas cortes “um caminho para reforçar a sua representação” (Vianna *et al*, 1999, p. 259). Por conseguinte, esses autores perceberam que foi o conjunto de apoios políticos que conferiu concretude ao processo de expansão do poder judicial, ainda que sua investigação específica acerca do STF tenha constatado que a Corte não havia se colocado de forma incisiva “como obstáculo a um *aggiornamento* das relações entre o Estado e a sociedade civil”, por mais que tenha “obrigado-o [...] a obedecer um ritmo de transição” (Vianna *et al*, 1999, p. 260).

Segundo esse trabalho inaugural, o Supremo

não atua isoladamente no mundo. Junto a ele está a comunidade dos intérpretes, que o mobiliza constantemente, levando-o à jurisdição de todos os cantos da vida social, e que, com isso, também atua no sentido de transformá-lo. Os governadores conduzem-no a exercer papéis de Conselho de Estado, coibindo corporativismos, particularismos, uniformizando e racionalizando a administração pública. A Procuradoria leva-o às funções de um vértice administrativo do Poder Judiciário e de gestor das relações entre os diversos aparelhos afetos à prestação da Justiça, como a Polícia, o Ministério Público, os cartórios; as associações convocam-no a se tornar uma presença substitutiva ao Estado nas questões de *welfare*. Diferentes intérpretes, ao submeterem à sua apreciação as medidas provisórias, aproximam-no, por meio da concessão de liminares, de um papel de partícipe indireto na produção da lei. Finalmente, os partidos políticos, em particular os de esquerda, atraem-no para um papel clássico na judicialização da política, como igualmente o fazem os governadores nos temas da Federação. (Vianna *et al*, 1999, p. 146).

Entre outras funções que permearam esse processo, ficou evidenciado, também, o importante papel do Supremo como garantidor de uma “homogeneidade na produção normativa estadual”, tendo apreciado uma série de ações diretas em face de normas produzidas por legislativos estaduais (Vianna, Burgos & Salles, 2017, p. 44). Nesse sentido, o processo de judicialização também foi guiado por um senso de preservação do federalismo, com um interesse que transcende eventuais disputas horizontais entre Poderes federais. Com efeito, aqui a Corte surge como “peça fundamental na arquitetura do federalismo brasileiro” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 51), funcionando como um aliado importante do Parlamento e do Executivo em nível federal. Por isso, havia de receber de ambos os Poderes um suporte para a consolidação de seu poder. Cumpre,

novamente, traçar um paralelo com o caso do *judicial review* estadunidense, que teve sua origem justamente para exercer esse papel de resolução de conflitos federativos, seja entre estados, seja entre estes e a União (cf. Whittington, 2006b).

Por mais que tenha servido de fio condutor para uma primeira leva mais representativa de estudos judiciais na ciência política brasileira, mais recentemente a literatura sobre judicialização da política vem sofrendo severas críticas que colocam em escrutínio a própria utilidade do conceito. Pogrebinschi, por exemplo, questiona a premissa presente desde trabalhos pioneiros do tema, como de Marcus Faro de Castro e de Luiz Werneck Vianna, no sentido de que a judicialização representaria um avanço de tribunais onde os demais Poderes não funcionam. Ou seja, a concepção da judicialização como reflexo de uma crise de funcionalidade do sistema político teria se mostrado falha. Seu foco é dismantelar a crença de que “o Poder Judiciário se expande em um vácuo normativo deixado pelo Poder Legislativo” (Pogrebinschi, 2011, p. 5).

Segundo a autora, a mera constatação de uma corrida ao Supremo no período pós-88, com o ajuizamento de inúmeras ações diretas, não seria reflexo de uma fuga de um Legislativo que não funciona. Para sustentar sua tese, volta-se mais detidamente às decisões da Corte, atribuindo ao STF um papel “parcimonioso”. Para Pogrebinschi, uma proporção reduzida de decisões em ações diretas julgando leis inconstitucionais demonstraria, em verdade, um efeito inverso ao usualmente aventado. Seria evidência de que o Supremo serve de reforço à vontade majoritária do Legislativo. A autora também argumenta que não há vácuo legislativo que suporte a atuação judicial com base em dados que apontam um número médio de 11,75 proposições legislativas em tramitação no Congresso sobre cada tema de normas declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte. Sustenta-se, ademais, que mesmo quando o Tribunal invalida uma norma, o Legislativo acaba prevalecendo, visto que há uma média de 1,29 de norma promulgada pelo Congresso sobre o mesmo tema de norma declarada inconstitucional após a decisão do STF.

Em acréscimo, a crítica indica um efeito benéfico do controle de constitucionalidade sobre o comportamento legislativo, no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma pelo Supremo tenderia a acelerar o processo de deliberação congressional sobre seu tema. Segundo apontam os resultados da pesquisa, “após decisão do STF que declara a inconstitucionalidade (no todo ou em parte) de norma do Poder Legislativo federal, este responde apresentando projetos de

lei, em média, 16 meses após a decisão judicial” (Pogrebinschi, 2011, p. 12). Por fim, a autora enfatiza que o STF não assume posição claramente contrária a coalizões majoritárias do Congresso, o que seria demonstrado por um percentual baixo e estável de ações declaradas inconstitucionais ao longo de diferentes governos, em constatação que soa como um retorno a Dahl. Todos esses aspectos são levantados para se defender que o processo resultante da adoção generalizada do controle de constitucionalidade seria a criação de uma nova via de *representação*, não simbolizando um preenchimento de um vácuo representativo ou um processo de *judicialização* propriamente dito (Pogrebinschi, 2011, pp. 165-183).

No que toca à suposta timidez do Supremo inferida a partir do baixo percentual de ações de inconstitucionalidade procedentes, a crítica de Pogrebinschi soa deslocada. Volta-se, em essência, contra aqueles que percebem na Corte um suposto “ativismo judicial”, termo que designaria uma atuação do Tribunal para além de seus limites constitucionais. O mero número de leis declaradas inconstitucionais, no entanto, não parece constituir elemento apto a fundamentar a conclusão da autora. Mais relevante do que contabilizar *quantas* normas o Supremo invalida, é examinar detidamente *como e por quais razões* assim procede. De um lado, podem ser apontadas fragilidades no desenho de pesquisa e no tratamento dos dados, na medida em que se adotam premissas questionáveis, como a agregação de forma indistinta de ações com e sem julgamento de mérito. De outro, mesmo decisões que confirmam a constitucionalidade de uma lei ou deixam de analisá-la por aspectos formais podem dizer muito sobre o papel político de um tribunal.

Em todo caso, o trabalho é inovador ao conferir um novo tratamento do STF integrado ao sistema político. A esse propósito, a crítica com respeito à premissa de disfuncionalidade dos agentes políticos ilumina aspectos interessantes. Demonstra-se que o acionamento do Judiciário e, em especial, um comportamento judicial mais incisivo dependerá sempre da existência de suporte político. Uma corte somente tem condições de atuar de forma autônoma e efetiva quando incentivada por atores externos a ela. Nesse sentido, boa parte dos trabalhos que tratam da judicialização desconsideram que a expansão do poder judicial não ocorre necessariamente em detrimento de outros Poderes, sendo muitas vezes incentivado por eles e tendo efeitos que podem atender a seus interesses mais difusos (ainda que possam, eventualmente, confrontar interesses específicos).

Isso, contudo, não invalida a instrumentalização do conceito de judicialização, que apenas deve ser objeto de refinamento e delimitação mais clara. A própria autora reconhece que, “definitivamente, a conhecida interpretação sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, que sustenta que a governabilidade do país depende do sucesso de acordos e alianças majoritárias entre o Executivo e o Legislativo, deve ser estendida de modo a abranger também o Judiciário” (Pogrebinski, 2011, pp. 8-9). É justamente esse o sentido que se pretende conferir a um esforço de ligação entre os estudos legislativos e judiciais.

Destaque-se ainda a contribuição da autora ao enfatizar que a função do Supremo e sua interação com os demais agentes é melhor enquadrada como um diálogo que se alonga no tempo e que não tem na decisão judicial sua palavra final. Prova disso são os dados trazidos acerca de legislações aprovadas sobre o mesmo tema de normas declaradas inconstitucionais. Como demonstra Pickerill ao analisar o caso norte-americano (Pickerill, 2004), isso nem sempre é indicativo de que o legislador busca superar ou enfrentar o posicionamento da Corte. Em verdade, esses dois Poderes parecem atuar em planos diferentes, sendo que o Parlamento tenderá a buscar formas de legislar sobre aquele mesmo tema de forma compatível com o entendimento constitucional do tribunal, já que seu propósito último não é confrontar a interpretação judicial, mas antes atender a seu eleitorado endereçando aquela matéria politicamente.

Outros críticos da utilização apressada do conceito de judicialização são Marcos Nobre e José Rodrigo Rodriguez (2011). Os autores partem de uma digressão histórica para explicitar que o direito ocidental, informado pela teoria weberiana, está fundado em duas ideias, quais sejam (i) a de que o direito é formal, permitindo a resolução de conflitos com base em conceitos estritamente jurídicos, que não se confundem com os valores morais, éticos, políticos e econômicos; e (ii) a de que o direito é racional, por estar alicerçado em regras pré-definidas que possibilitam a formulação de justificativas que transcendem o caso concreto. A visão corrente de separação de Poderes seria resultado desse quadro teórico e, portanto, reforçaria a imagem de racionalidade e formalidade do direito que lhe deu origem. Nesse sentido, “o desenho institucional que efetivou essas duas ideias nos países foi o Estado de direito concebido em função da teoria da separação dos poderes em que o Judiciário tem a função de aplicar as leis produzidas pelo Parlamento” (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 6).

Para Nobre e Rodriguez, conceitos como o de judicialização da política possuem alcance restrito justamente por permanecerem presos a um arcabouço normativista da teoria jurídica tradicional, não estando, assim, habilitados a superar suas limitações. Vale destacar que os autores reconhecem que o formalismo, marca secular do direito ocidental, lidou com duros ataques teóricos ao longo do tempo e, ainda assim, renovou-se reiteradamente, ainda que sob novas roupagens e linguagens. Isto fica evidente quando se percebe que

é ainda dominante no debate público brasileiro a ideia de que o Judiciário é (e deve ser) o último bastião da ‘técnica’. O que se exige sempre é que a decisão judicial seja uma ‘decisão técnica’, o que significa pouco mais do que dar nova roupagem à velha metáfora formalista do ‘juiz boca da lei’. (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 7)

Sob esse pano de fundo, os autores acreditam não haver margem para um conceito de judicialização da política fora de uma visão normativista “que naturaliza sua gramática institucional e não abre espaço para a transformação do código do direito” (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 9). É dizer, a própria ideia de judicialização estaria informada e seria condicionada por uma perspectiva formalista. Os críticos entendem “só fazer sentido falar em ‘judicialização da política’ [...] tendo por padrão uma teoria normativa da política que se apoia em uma concepção bastante particular da separação de poderes em um Estado de direito” (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 9). O conceito estaria amparado “em uma visão em que o Legislativo deve ser o centro vivo de um Estado Democrático de direito, tanto a sede por excelência da política quanto seu real ativista” (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 9). Por conseguinte, dentro desta perspectiva, a maior amplitude do Judiciário seria deletéria ao processo democrático, pois cada vez que uma questão política é inserida na arena judicial, ela deixaria de ser decidida pela “sede por excelência da política”.

Concluem os autores que

As ideias gêmeas de ‘judicialização da política’ e de ‘ativismo judicial’ representam um imbróglie teórico-político que nem sequer tem acesso à sua própria concepção de uma linguagem dos direitos que não se pluralizou. Esse problema permanece inteiramente obscurecido por uma rígida fixação institucional que ocupa todo o primeiro plano de sua concepção normativa. De modo que, para evitar o imbróglie, a primeira atitude a tomar é separar analiticamente os elementos ali amalgamados e afastar o pesado fardo de seus pressupostos normativos. Só assim nos parece possível compreender com um mínimo de clareza o que está em jogo hoje na posição que ocupam o Judiciário e

o direito na política brasileira em sentido amplo. (Nobre & Rodriguez, 2011, p. 14)

Pelo que se vê, resta evidente que a crítica está muito mais associada a fundamentos teóricos que seriam pressupostos em um determinado sentido de judicialização de política do que propriamente ao conteúdo mais básico do conceito que diz respeito a um processo de transferência de poder decisório à arena judicial e a consequente incorporação de cortes na análise do sistema político como um todo. A crítica não parece atingir a instrumentalização de um conceito judicialização em sua dimensão eminentemente institucional.

Nobre e Rodriguez combatem um sentido específico da doutrina de separação de Poderes que é dominante no discurso de juristas e que postula o confinamento rigoroso e estanque de determinadas funções constitucionais a diferentes instituições. Como destaca Jeffrey Tulis, essa visão formalista pretende estabelecer fronteiras claras que possibilitem uma distinção taxativa entre a natureza das funções legislativa, executiva e judicial. De outro lado, uma leitura alternativa da divisão de Poderes enfatiza o compartilhamento de poder entre essas instituições, que se controlam mutuamente, ainda que possam ser diferenciadas, já que se comportam e “pensam” de formas diferentes. Ou seja, “each branch brings to the issue a different perspective, a different set of priorities and considerations. Inter-branch deliberation is a way to insure that competing perspectives, competing arrays of reasons and considerations. Are brought to bear on major issues of public policy” (Tullis, 2003, p. 209).

Outra crítica com enfoque sensivelmente diferente é avançada por Koerner, Inatomi e Baratto (2011). Enfrentando a utilização do conceito de judicialização da política na agenda de pesquisa, os autores questionam “sua capacidade de dar conta do conjunto de fenômenos a que se refere e, assim, da sua utilidade para a pesquisa empírica e a reflexão sobre os problemas políticos que ele suscita” (Koerner, Inatomi e Baratto, 2011, p. 150). Ou seja, aceita-se a validade da construção de um conceito que possa guiar a agenda de pesquisa científica, mas se questiona o núcleo básico do conceito presente na obra inaugural de Tate e Vallinder. Em síntese, argumenta-se que a ideia de judicialização tal qual formulada por Tate e Vallinder (i) “apresenta deslizos conceituais, que simplificam as relações entre os tribunais e a política”; (ii) “apresenta uma abordagem parcial e enviesada sobre as transformações dos Estados contemporâneos”; e (iii) “revela ambiguidades que a tornam analiticamente inútil” (Koerner, Inatomi e Baratto, 2011, p. 176).

De relevante o fato de que os autores buscam “tratar o Poder Judiciário do ponto de vista da ordem política como um todo e não como um poder dotado de certas características, definidas a partir de um modelo abstrato” (Koerner, Inatomi e Baratto, 2011, p. 170). O que todas essas relevantes críticas demonstram é que não é possível compactuar com uma estilização do conceito de judicialização, que busca estabelecer de forma apriorística uma disfunção dos demais espaços democráticos, além de delimitar fronteiras escuras e estanques de cada Poder, assumindo contornos excessivamente normativistas.

O que proponho, alternativamente, é uma ponte com o avanço obtido por estudos legislativos, suprindo lacunas recíprocas e levando em conta o evidente reposicionamento do Judiciário no espectro macropolítico da democracia brasileira, para o exame da interação institucional entre tribunais e atores eleitos. Afinal, o “uso do conceito de judicialização foi suficientemente aclimatado no sentido de indicar, com razoável precisão, um processo social em curso. Abdicar do refinamento de tal conceito para outras soluções, [...] seria um equívoco” (Veronese, 2009, p. 280).

Ainda em 1998, afirmava-se que “nas ciências sociais brasileiras, ainda não existe uma tradição de estudo político da atuação dos tribunais judiciais” (Castro, 1998, p. 87). Passadas duas décadas, constata-se sem maior dificuldade que a ciência política brasileira incorporou de forma definitiva o estudo de tribunais, com particular destaque ao Supremo Tribunal Federal, como uma de suas principais agendas de pesquisa. Como visto, essa trajetória ancorou-se, em um primeiro momento, no signo da *judicialização da política* e tem atingido níveis cada vez maiores de especialização e sofisticação empírica.

Se “já há alguns anos, as expressões ‘judicialização da política’ e ‘ativismo judicial’ não funcionam mais como conceitos de referência capazes de agregar o conjunto da produção científica sobre comportamento e instituições judiciais no Brasil” (Silva, 2018, p. 35), isso é devido a um refinamento metodológico do campo e a uma ampliação em termos quantitativos, de modo que hoje se explora de forma mais sistematizada debates sobre (i) construção institucional; (ii) acesso à justiça e padrões de acionamento de tribunais; (iii) comportamento decisório de juízes; e (iv) impacto da atuação das instituições judiciais e implementação de suas decisões (Da Ros, 2017).

Defendo que o caminho mais promissor para sedimentar esse ponto de vista teórico é a partir da ideia de *simbiose institucional*. Com isso, pretendo destacar o fato de que vivemos, a um só tempo, em um presidencialismo de coalizão que estabelece as agremiações partidárias como um foco essencial da governabilidade e que encontra no Supremo Tribunal Federal uma instituição que participa ativamente da governança do sistema político ao menos em parte justamente por meio da propositura de ações por essas mesmas agremiações políticas.

II.

SIMBIOSE INSTITUCIONAL: SITUANDO A RELAÇÃO PARTIDOS-STF

“No organism is an island—each one has a relationship to other organisms, directly or indirectly”¹⁶

No campo da biologia, o termo *simbiose* refere-se a um tipo de associação de longo prazo entre dois organismos que pertencem a espécies diferentes. O consenso científico vai até esse ponto. Ainda que parte da literatura tenha buscado definir essa relação, em regra, como mutuamente benéfica, estudiosos destacam ser impossível aplicar essa visão mais restrita a associações do mundo real (Sapp, 1994, p. XV; Parecer & Ahmadjian, 2000, p. 6).

Essa acepção mais ampla encontra ressonância na origem histórica do termo. Em 1877, Albert Bernhard Frank, cunhou o termo *Symbiotismus*, a partir da defesa de que “we must bring all the cases where two different species live on or in one another under a comprehensive concept which does not consider the role which the two individuals play but is based on the mere coexistence and for which the term *Symbiotismys* is to be recommended” (Sapp, 1994, p. 6). Ou seja, um organismo não vive *para* outro, tampouco *de* outro, mas *com* outro, em uma integração de tal natureza que torna a compreensão de uma das partes indispensável para se investigar o funcionamento da outra.

No ano seguinte, em 1878, Anton de Bary, amplamente reconhecido como criador do termo, realizou palestra intitulada “O fenômeno da simbiose” para a Associação de Naturalistas e Médicos Alemães, definindo o termo como “the living together of unlike named organisms” (Sapp, 1994, p. 7), abrangendo desde relações parasitárias até associações em que organismos se ajudam reciprocamente. O aspecto mais relevante da simbiose diz respeito à constatação de que ela pode levar a variações morfológicas que não seriam necessariamente patológicas, fazendo, com isso, que se tornasse “a major source of evolutionary innovation in addition to gradual evolution by natural selection” (Sapp, 1994, p. 9). Com efeito, a ideia repaginou a própria teoria da evolução,

¹⁶ Parecer & Ahmadjian, 2004, p. 3.

calcada na crença de que a adaptação e especiação seriam explicadas essencialmente pelo conflito e pela competição (Sapp, 1994, p. 15).

Nesse sentido, em trabalho datado de 1881 e posteriormente publicado pela revista *Nature*, Patrick Geddes desenvolveu uma teoria de *acomodação recíproca* ou *interdependência mútua*, a partir da constatação de que algas em anêmonas do mar e radiolários demonstravam uma interação entre células animais e vegetais que colocavam ambas em uma condição de existência que “não poderia ser mais ideal” (Sapp, 1994, p. 11). Geddes, aliás, foi grande responsável pelo empreendimento intelectual de aplicação desse mesmo substrato teórico para a área de planejamento urbano, sendo reconhecido como o estudioso que concebeu os conceitos de *região*, *conurbação* e *megalópole*. Com efeito, torna-se evidenciada a potencialidade da ideia que subjaz o processo simbiótico para dar conta não apenas de fenômenos biológicos, mas também sociais.

As associações simbióticas entre organismos podem ser classificadas, de forma genérica, em três categorias: *comensalismo*, *parasitismo* e *mutualismo*. O *comensalismo* constitui uma relação em que um dos organismos se beneficia em termos nutricionais ou protetivos sem gerar qualquer prejuízo ao outro. Os dois exemplos mais clássicos são (i) a relação entre o peixe-palhaço e a anêmona-do-mar, a partir da qual o peixe encontra proteção nos tentáculos da anêmona dada sua imunidade ao veneno; e (ii) a relação entre o tubarão e a rêmora, em que esse pequeno peixe “pega carona” no predador, protegendo-se e alimentando-se de restos.

Já no *parasitismo*, um organismo se beneficia em detrimento do outro. Em casos extremados, organismos parasitas geram doenças em seu hospedeiro, com consequências que podem chegar à morte. Uma temida simbiose parasitária diz respeito à relação entre seres humanos e certos tipos de vermes, que podem gerar as chamadas *germinoses* – doenças que podem causar sérias consequências ao organismo do hospedeiro.

O *mutualismo*, por sua vez, diz respeito a uma relação onde ambos os organismos são beneficiados. Por óbvio, esses efeitos possuem pesos diferentes, de modo que uma das partes pode extrair benefícios mais significativos em decorrência da associação. Mais uma vez, existem relações que envolvem troca de nutrientes ou mesmo de proteção. O mutualismo pode ser de tipo obrigatório, quando a interdependência é de tal monta que eventual separação incorre em gravoso desequilíbrio

ou mesmo morte das partes, ou de tipo facultativo, que não é necessário e, por isso, eventual cessação não gera maiores prejuízos aos organismos envolvidos.

Em particular, esse tipo de relação joga luz de forma mais clara sobre o que se percebeu como uma lacuna da teoria evolutiva de Darwin, qual seja a desconsideração do papel da *cooperação* como um fator relevante na evolução biológica (Parecer & Ahmadjian, 2000, p. 6). A descoberta da simbiose e sua adoção como princípio da biologia “is fundamentally transforming the classical conception of an insular individuality into one in which interactive relationships among species blurs the boundaries of the organism and obscures the notion of essential identity” (Gilbert, Sapp & Tauber, 2012, p. 326).

Deve-se reconhecer que mesmo na biologia essa classificação não assume um caráter estático. Isto é, “there may be frequent transitions from one type to another”, visto que “associations may change because of environmental factors or internal influences caused by the development of the symbionts” (Parecer & Ahmadjian, 2000, pp. 7-8). Com efeito, como parte de um processo evolutivo, uma relação inicialmente antagônica entre dois organismos, caracterizada como parasitária, pode evoluir para um mutualismo, onde a parte “explorada” da associação se adapta para alcançar benefícios ou neutralizar os prejuízos.

O que de mais característico há nesses processos simbióticos é a persistência da relação, visto que os organismos convivem juntos por longo período ou interagem em contatos frequentes. A partir desses conceitos, defendo que a tarefa dos estudos institucionais sobre o Judiciário e o sistema político não é simplesmente de “religar” essas arenas institucionais (Peres & Carvalho, 2012), mas antes reconhecer que esses atores são indissociáveis *a priori* do ponto de vista analítico, posto que ligados por uma relação simbiótica.

II.1. Simbiose institucional: uma nova abordagem para o sistema político brasileiro

Dado esse breve panorama, pontuo que o uso que faço do termo *simbiose* neste trabalho não assume um conteúdo moral apriorístico que define um determinado formato de interação como de ganho mútuo, mas antes limita-se à descrição de uma associação naturalizada (Sapp, 1994, p. XVI). Isso porque argumento que o processo de construção das instituições políticas no Brasil não

se desenvolve a partir de uma matriz evolutiva de ordem individual, que possa ser apreendida por trabalhos de caráter excessivamente especializado e vertidos unicamente para variáveis endógenas.

Como observam Peres e Carvalho, essa tem sido a tônica de estudos da relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão, construídos, especialmente na chamada *abordagem partidária*, “a partir do ‘insulamento’ do poder Legislativo em relação às outras arenas políticas, que, assim, passou a ser explicado em função de sua autodeterminação institucional”, ao passo que o Judiciário “mostra-se cada vez mais indispensável como instituição relevante no jogo político, inclusive parlamentar; de modo que pensar uma articulação entre este e a arena legislativa parece algo impensável” (Peres & Carvalho, 2012, p. 82).

Na mesma linha, uma abordagem também monolítica faz com que estudos judiciais atribuam aos sistemas de justiça – e ao STF, em particular, – um protagonismo quase absoluto. Como afirma Crowe, “the combined effect of these two perspectives—simultaneously overestimating the judiciary’s position and underestimating its depth relative to other political institutions—is to obscure the variety of ways in which courts and judges both gain and exercise power” (Crowe, 2012, p. 4). Se efetivamente temos no STF uma instituição forte, que estabelece um contrapeso relevante aos demais Poderes e busca se colocar como árbitro de conflitos interinstitucionais, deve-se ter em mente que isso é resultado de uma *construção política*. A democracia não foi judicializada a partir de uma tomada de poder unilateral levada a cabo por revolucionários togados, tampouco pode ser atribuída unicamente a uma opção política do constituinte pela defesa contundente de direitos e garantias da Constituição. Sendo assim, é necessário examinar a forma pela qual outros atores incentivaram esse papel expandido do STF e o sustentam ao longo do tempo.

Por isso, em sentido contrário à literatura dominante, busco ilustrar o desenvolvimento de nosso sistema político como um processo de natureza *simbiótica*, onde cada uma das instituições sobrevive e se dilata ou retrai a partir de suas interações com as demais, em uma relação de interdependência que não possui um caráter moral dado. Isto é, não é *porque* essas instituições relacionam-se mutuamente como mecanismo de sobrevivência política que podemos classificar essa “associação” de forma negativa ou positiva antes de analisá-la a fundo.

A partir de uma *ecologia* das instituições políticas brasileiras, por conseguinte, é fundamental não nos prendermos à mera descrição da dinâmica interna de cada instituição para se compreender seu processo de expansão de poder. Precisamos conferir maior atenção aos pontos de contato dessa interação constante com as demais instituições, de modo que, à semelhança do papel que a simbiose serviu à biologia, possamos estar munidos de mais elementos aptos a explicar a *evolução institucional* (ou *construção institucional*, para um termo menos carregado em termos simbólicos).

Em alguma medida, minha abordagem se aproxima daquelas que tratam do processo político como “a ‘constitutional dialogue,’ a continuing conversation among the branches that truly intermixes law and politics” (Kassop, 2000, p. 55; Fisher, 1988), na medida em que também busco conferir maior ênfase aos movimentos de acomodação do que os anunciados conflitos diretos e considero a natureza frágil e construída da autonomia judicial. Em todo caso, creio que o sentido normativo da noção de diálogo (cf. Hübner Mendes, 2012) obscurece meu propósito descritivo, mais próximo à ideia de que “this is not necessarily a high-minded dialogue among branches of government about constitutional theory. It is more of a practical give-and-take among actors with diverse interests” (Bailey & Maltzman, 2011, p. 154).

Ocorre que, ao pintar um *governo de juízes* boa parte da literatura prendeu-se a uma espécie de *individualismo anatômico* (Gilbert; Sapp & Taubert, 2012, p. 327). Ou seja, um campo de estudo dedicou-se a estudar juízes, tribunais ou mesmo o sistema de justiça como uma estrutura completa e fechada, sem que se avalie de forma mais séria os impactos do ecossistema político em que estão situados. Nesse sentido, tem exercido papel relevante uma determinada dogmática jurídica que atribui ao direito um papel reinante no funcionamento das instituições judiciais, de modo que a técnica dominaria qualquer constrangimento político em jogo, conferindo uma posição privilegiada a juízes que permitiria um insulamento completo em relação à dinâmica do sistema político.

No caso do Supremo, essa visão estereotipada ganha contornos de senso comum e povoa o imaginário popular e da própria comunidade jurídica. Como exemplo, mencione-se entrevista concedida pelo ministro Nelson Jobim, reagindo a críticas de que o STF vinha tomando decisões políticas à época em que ele ainda ocupava assento na Corte. Na ocasião, Jobim afirmou que “O

Supremo é autônomo, imune a pressões e não se constrange em tomar as decisões que lhe são solicitadas. Elas são tomadas dentro dos princípios de impessoalidade e garantia do texto constitucional e das leis vigentes no país”, por isso seria “uma heresia falar em interferência do Supremo nos atos do Legislativo ou em pressão do Executivo sobre a corte” (Jobim, 2005).

É curioso notar, contudo, que o próprio ministro transparece, em outro trecho da mesma entrevista, a natureza política e interdependente da atividade da Suprema Corte ocasionada por sua relação simbiótica com atores políticos, ao afirmar que “julgar com eficiência e em tempo socialmente razoável, [é] um dever do Judiciário. Dialogar, negociar, diagnosticar, buscar entendimento, opções políticas. Nesse sentido, sou mesmo político. Creio no diálogo e na negociação como instrumento para a evolução das instituições” (Jobim, 2005). O aparente paradoxo nada mais indica senão que “their relationship to other features of the political system and to social and cultural structures generally, are essential to an adequate understanding of Supreme Court politics” (Clayton & Gillman, 1999, p. 5).

De igual sorte, como busquei demonstrar no capítulo anterior, a literatura do presidencialismo de coalizão centrou-se no funcionamento interno congressual e na relação Executivo-Legislativo, para avaliar como o Presidente se vale de sua caixa de ferramentas para gerir a coalizão formada em seu gabinete e no parlamento. Ocorre que crescentemente instituições judiciais, acima de tudo o STF, exercem uma influência sobre nosso modelo de governança, a qual é mal compreendida ou mesmo sumariamente ignorada por esse segmento da ciência política brasileira.

II.2. Partidos e Supremo: partes de uma relação simbiótica

Minha pretensão não é formatar qualquer tipo de teoria social mais ampla (algo já desenvolvido por teorias do sistema, economia evolutiva, etc), ou mesmo uma teoria holística das instituições, mas apenas capturar os principais *insights* do conceito de simbiose e aplicá-los ao estudo da relação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal, de modo a suprir alguma lacuna ainda presente na literatura. Cumpre-me, portanto, justificar a escolha justamente da relação entre partidos e a Corte para iniciar essa empreitada.

Em primeiro lugar, um dos reconhecidos méritos dos estudos legislativos contemporâneos é a desmistificação da antiga crença de que partidos simplesmente *não importam*. Desde os estudos

de Figueiredo e Limongi (cf. 1999; ver também Freitas, 2016, entre outros), institucionalistas demonstraram como mecanismos internos do Congresso, em particular o papel das lideranças, confere às agremiações partidárias um papel central. Os partidos são pontos focais de governabilidade – o centro decisório que constitui uma unidade de análise muito mais interessante do que o Congresso, que não atinge níveis mínimos de coesão para ser tratado de forma unitária, ou parlamentares individuais, que conformariam unidades excessivamente fragmentadas e atomísticas, sem dar um panorama dos reais mecanismos centralizadores da decisão política.

De outro lado, o STF deixou de ser o ator menos estudado de nosso sistema político, mas talvez siga sendo o mais mal compreendido. Como explicitado no capítulo anterior, o enquadramento do Supremo na literatura sobre instituições políticas é dúbio, incipiente e muitas vezes obra de um esforço excessivamente especializado de estudos que olham apenas para dentro do sistema de justiça. Ainda que se perceba um avanço nos estudos sobre o Judiciário, a literatura carece de pesquisas que analisem o processo político a partir de uma visão mais ampliada e que levem em consideração a complexidade das interações que se travam entre Poderes.

Por estarem muitas vezes centrados apenas em instituições judiciais, diagnósticos sobre a expansão do poder judicial ficam adstritos a variáveis internas às cortes. No entanto, um cenário de absoluto insulamento de um tribunal do ambiente institucional que o circunda não é factível. O juiz atua em um contexto no qual o “sucesso ou fracasso depende das preferências de outros atores e das ações que se espera que eles tomem, não apenas de suas próprias preferências e ações” (Epstein & Knight, 1998, p. 12). Desta forma, a ação judicial compreenderia um cálculo sobre a preferência de outros juízes que integram o mesmo colegiado, bem como de atores externos, como o Congresso, a Presidência e a opinião pública.

Dentro dessa visão estratégica, temos uma corrente que confere valor maior ao papel das instituições, mas segue filiada a uma lógica de escolha racional. Para esses “rational choice institutionalists, as for behavioralists, the law is instrumental. The law serves as a tool that judges use to advance their favored policies. The law is purely external to judicial actors and their motives” (Whittington, 2000, p. 619). Aqui, portanto, já há espaço para se considerar o tribunal como parte de uma relação de interdependência, visto que se apresenta “not simply a powerful little legislature composed of politicians who are pursuing at any cost their policy preferences.

Instead, the Court is an institution controlled by nine individuals who recognize both the opportunities and limits associated with their position” (Bailey & Maltzman, 2011, 155).

Em todo caso, esse tipo de tradição foca de forma excessivamente isolada as decisões judiciais em casos específicos, buscando modelar o processo de tomada de decisão judicial, ainda que de forma interativa com o restante do sistema político. Abordagens estratégicas desse tipo assumem que decisões judiciais são resultado de um cálculo operado por juízes para evitar represálias por parte de outros atores políticos. Sendo assim, pressupõe-se que todas as matérias decididas pelo tribunal conformam casos suficientemente visíveis e politicamente relevantes a ponto de gerar interesse por parte de outros Poderes.

No caso do STF, essa pressuposição *per se* é problemática, visto que, em tese, o Supremo é regido pela inafastabilidade da jurisdição, fazendo com que diversos casos não tenham relevância política suficiente para gerar alto interesse de outros atores (ainda que possa se valer de filtros decisórios, como é o caso da repercussão geral). Um outro problema mais evidente diz respeito ao fato de que as abordagens estratégicas não conferem valor constitutivo aos constrangimentos jurídicos e políticos que se colocam sobre os juízes. Partem sempre de uma preferência individual que seria limitada estrategicamente pelo ambiente que a circunda. Não percebem, por exemplo, que a própria cultura daquela instituição e a sua história podem moldar a própria formação dessas preferências.

Rompendo com esse subjetivismo de matriz behaviorista, que identifica as preferências de indivíduos com seu comportamento, outras correntes do institucionalismo mais próximas da história e da cultura percebem interesses como ações mediadas por instituições. Essa abordagem busca expor e colocar em escrutínio as discrepâncias entre interesses potenciais e aqueles que são expressos (Immergut, 1998, p. 7). Com isso, decisões políticas não podem ser baseadas exclusivamente no agregado de preferências individuais, até mesmo porque as instituições possuem um papel autônomo, representando estruturas, regras e procedimentos operacionais que criam elementos de ordem e previsibilidade (March & Olsen, 2006).

Rejeita-se o caráter essencialmente estratégico do comportamento individual em favor de uma perspectiva mais próxima da cultura, em que as instituições orientam ações não somente

“relacionada a fins como também à identidade e às preferências” (Ribeiro, 2012, p. 93). Aqui, as instituições figuram de forma mais elementar, precedendo a ação individual e assumindo *caráter constitutivo*. Também é nessa versão do institucionalismo que se faz presente de maneira mais forte a causalidade social dependente da trajetória. “Os adeptos do institucionalismo histórico tentam explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta [...] a novos desafios” (Hall & Taylor, 2003, p. 200). Como observa Keith Whittington, aplicando essa perspectiva ao estudo do Judiciário,

Scholars working within this institutionalist vein have been concerned with exploring how judges and other legal actors are situated within larger intellectual and political contexts, and how their actions are shaped by, bound by and effect their larger environment. Courts are part of a larger process of organizing and marshaling political power, and a great deal of recent work has focused attention on those relationships. (Whittington, 2012, p. 7).

Diana Kapiszewski aplica essa vertente em seu estudo comparado das Supremas Cortes de Argentina e Brasil no período pós-autoritário e sua influência sobre a governança econômica. Apesar de várias características semelhantes entre os tribunais estudados, é no *caráter institucional* diferenciado que a autora percebe o fator determinante das trajetórias diametralmente opostas. Em suas palavras, “a high court’s character shapes the way it decides cases of crucial political significance and conditions the way elected leaders respond to its rulings, channeling their interactions into relatively enduring patterns” (Kapiszewski, 2012, p. 3; 2013).

No que concerne ao Supremo Tribunal Federal, os achados, que abrangem o período entre 1985 e 2004, indicam um padrão de interação institucional marcado por um sentido de *acomodação*, a partir do qual a Corte não se posicionou de forma marcada em qualquer direção (contra ou favorável à coalizão governante) e foi seguidamente respeitada pelos atores eleitos. Ou seja, “judicial and elected leaders accommodated each other in an effort jointly to address the country’s economic problems” (Kapiszewski, 2013, p. 53). Em contraste, a pesquisa aferiu um padrão de interação bem mais conturbado na Argentina, com variações entre períodos de submissão e confrontação, não obstante uma série de semelhanças entre os países no que concerne ao contexto econômico e ao ambiente institucional formal.

Como dito, a tese da autora é de que essas diferenças podem ser explicadas pelo que chama de *caráter da corte*, um conceito que abrange quatro características institucionais de cortes judiciais: (i) a estabilidade do tribunal; (ii) seu perfil profissional; (iii) sua legitimidade; e (iv) o grau de coesão institucional.

Os padrões de interação interinstitucional comportam quatro tipos: (i) confrontação; (ii) submissão da corte; (iii) acomodação; e (iv) dominação da corte. Esses, por sua vez, são estabelecidos a partir de quatro critérios tendenciais, que envolvem a direção das decisões (pró ou contra governo), a intensidade das decisões, a técnica de tomada de decisão e a tendência de *compliance* por parte dos órgãos eleitos. O argumento fundamental de Kapiszewski é que o *caráter institucional* do tribunal é determinante para definir seu padrão de interação com atores eleitos e funciona, inclusive, como elemento mediador de fatores contextuais. Isto é, mesmo em contextos políticos assemelhados e com instituições formais de mesma configuração, essa conjunção de fatores institucionais informais que caracterizam o tribunal poderia gerar padrões de interação de uma corte com outros atores políticos de naturezas completamente diferentes.

O Supremo Tribunal Federal teria um caráter marcado pelo profissionalismo e, por isso, teve uma atuação mais estável e caracterizada por uma lógica de *acomodação* que lhe conferiu altos níveis de *legitimidade difusa* perante o público e uma relação sem rupturas com os demais Poderes. Em resumo, “Brazil’s history of high court professionalization, the formal rules concerning changing the Court;’ size and composition, and partisan realities encouraged postauthoritarian leaders to continue to professionalize the STF” (Kapiszewski, 2012, p. 112). Com efeito, teve muito mais força institucional do que sua contraparte argentina, que assumiu uma lógica conflitiva durante episódios recorrentes de instabilidade institucional e acabou fragilizada.

Fabiana Luci de Oliveira articula argumento semelhante, buscando mostrar como o *profissionalismo* não é apenas um traço constitutivo do Supremo, mas serve de *via de distinção* do Tribunal com relação aos demais atores políticos, funcionando como verdadeira fonte de legitimação. Segundo a autora, valores associados a essa ideia de profissionalismo são mais centrais no processo decisório da Corte do que outros fatores políticos. Em suas palavras, “o papel interativo desempenhado pelo profissionalismo no processo de tomada de decisão judicial é um aspecto positivo, na medida em que favorece a independência dos juízes em relação aos interesses

político-partidários e governamentais. Isso dá credibilidade e legitimidade ao STF” (Oliveira, 2011, p. 246).

Apesar de eleger outro objeto de estudo, é sob esse olhar institucionalista que pretendo me debruçar sobre a relação entre partidos políticos e o Supremo. Como busquei demonstrar, cuida-se de empreendimento científico que guarda relevância tanto sob o ponto e vista social como intelectual (cf. King; Keohane & Verba, 1994, p. 15). De um lado, é fundamental se compreender melhor essa relação para dar conta de uma problemática do mundo real. A interação partidos-STF é importante para a dinâmica mais ampla de nosso presidencialismo de coalizão, na medida em que a própria ideia de *governabilidade* depende da coexistência de Poderes governamentais que sejam fortes e convivam em constante intercâmbio (Melo & Pereira, 2013).

Ademais, em um sentido mínimo, pretendo apresentar contraponto tanto à retórica dominante que apresenta a Corte como um espaço absolutamente insulado e livre de constrangimentos políticos, como à simplificação extremada que supõe uma completa dominância das instituições político-eleitorais sobre o comportamento judicial. Destrinchar a complexidade da interação partidos-Supremo é, pelo menos, explicitar a condição complexa dessa relação e apontar para sua relevância no entendimento da dinâmica política de nosso presidencialismo multipartidário.

De outro lado, busco chegar a resultados relevantes e inovadores para a literatura. Não apenas carecemos de mais pesquisas que analisem de forma global essa dupla faceta da relação partidos-STF, ora como incentivadores, ora como responsáveis pela imposição de constrangimentos, mas, em particular, não há estudos aprofundados sobre como funcionam os processos decisórios dentro de partidos para acionamento judicial, o que chamo de “gestação” de uma ação (exceção feita ao trabalho de Matthew M. Taylor, que será destrinchado mais adiante). Cuida-se de linha de pesquisa fundamental para se desvelar as motivações por trás das ações que repercutem tanto em aumento de poder político do Tribunal, como em possíveis limitações a esse poder.

Corte e parlamento não estão a todo tempo em rota de colisão – essa teoria evolutiva institucional, de matriz individualista, padece de uma variável obscura: a *simbiose institucional*. Como observam Jeb Barnes e Mark Miller, “the Supreme Court and Congress are not always rivals. There are cases in which the dominant lawmaking coalition is either unwilling or unable to address issues,

and the Court steps into the policymaking vacuum” (Barnes & Miller, 2004, p. 5). Essa não parece uma hipótese distante do sistema político brasileiro. Não precisamos ir longe para perceber que temas moral e politicamente sensíveis, como a legalização do aborto, a descriminalização das drogas e o reconhecimento da união homoafetiva, entre outros, têm sido deliberadamente deixados de fora da pauta congressual em favor de processos decisórios na mais alta corte judicial. Contudo, ao contrário da visão dominante que percebe um conflito aberto entre Corte e parlamento, é crível a hipótese de que o STF, nesses casos, “serves the reigning coalition and party system by insulating the elected branches of government from divisive issues” (Whittington, 2006).

A literatura norte-americana, por exemplo, aponta para uma série situações em que se percebem incentivos congressistas à tomada de decisão política na esfera judicial. Whittington sugere que “elected officials may lend their support to judicial review in hopes that the judges will outlive their coalitions and disrupt the legislative plans of their successors” (Whittington, 2006, p. 292). Lembremos, ainda, do relevante papel centralizador que uma corte nacional com poderes de exercer o controle de constitucionalidade desempenha em sistemas federativos, como o brasileiro. Não apenas membros da coalizão governista, mas também opositores podem encontrar no STF um ambiente receptivo. Na Corte, os partidos de oposição têm a oportunidade de contestar políticas com as quais discordam, estendendo disputas congressuais para uma nova arena. Maria Tereza Sadek aponta essa postura opositora como potencial originadora de problemas de governabilidade. Segundo observa a autora,

Esta fase de la “dimensión política” del Poder Judicial es frecuentemente señalada como un componente asociativo de la ingeniería institucional del país, que contribuye para dificultar la gobernabilidad. En otros términos, la transformación del Poder Judicial en el ámbito político fortalece las posibilidades de veto a las decisiones aprobadas por la mayoría, tornando más problemáticos los procesos de toma y de implementación de decisiones. (Rodrigues & Sadek, 2010, p. 25).

Essa utilização do Supremo por atores políticos para tentar barrar uma política governamental ou mesmo para marcar sua posição de divergência foi bem enquadrada por Matthew Taylor (2007c, pp. 337-355; 2008), pesquisando o caso brasileiro, como o uso do tribunal como espaço de veto e de voz. Ou seja, a interação de partidos com o Supremo possui uma natureza singular em relação a outros litigantes, na medida em que outros motivos de ordem estratégica podem ter um peso

significativo em ações de partidos, tornando a vitória jurídica apenas uma das variáveis que motiva esses atores a submeterem questões à arena judicial (cf. Dotan & Hofnung, 2005).

Percebe-se, portanto, uma série de ocasiões em que a Corte pode oferecer um espaço acolhedor aos partidos políticos. Poder-se-ia argumentar, nessa medida, que, ao contrário da visão dominante, os partidos podem funcionar muitas vezes como *aliados* do STF. Parece estar em jogo, aqui, uma dinâmica semelhante àquela que presente no caso da Suprema Corte dos EUA, em que “in practice, the Court has operated in concert with powerful elected officials, and those officials have in turn sought to preserve the ‘dignity and influence of the Court’” (Whittington, 2006, p. 298). Nessa medida, é preciso destrinchar o processo pelo qual partidos políticos atuam como incentivadores do Supremo Tribunal Federal, agindo em favor do movimento de expansão de poder da Corte, em que pese a ocorrência de conflitos pontuais acerca de pautas decisórias específicas.

Diante desse quadro, conforma-se um problema de ordem mais geral, que diz respeito ao processo de expansão de poder do STF e sua relação com a ação estratégica de partidos políticos. Destrinchar a relação da Corte com partidos coloca em evidência algumas das *condições facilitadoras* de um fenômeno mais amplo de protagonismo de instituições judiciais no sistema político, bem como aponta de forma mais clara para as *dinâmicas institucionais* que colocam o STF em uma posição central no processo de tomada de decisão de agremiações partidárias.

Simbiótica por natureza, essa interação entre Supremo e partidos não pode ser vista sob um olhar monolítico, que se concentre unicamente sobre uma direção da relação. De fato, percebemos um uso estratégico da Corte por partidos, usualmente com o acionamento judicial pela via do controle abstrato de constitucionalidade. Esse é, seguramente, o meio mais visível de eventual apoio dos partidos ao prestígio institucional do Tribunal, ainda que de forma não intencional. No caso brasileiro, os caminhos que levam ao Supremo são particularmente convidativos aos partidos políticos que pretendem obter uma vitória judicial sobre uma pauta derrotada na arena majoritária ou simplesmente conferir visibilidade a uma voz sufocada em instâncias eletivas.

Como será destrinchado mais à frente, esse movimento é fomentado pela legitimidade ativa conferida pela Constituição a partidos políticos com representação no Congresso Nacional para acionar o Supremo em ações que possam questionar a compatibilidade de normas e atos com a

Constituição. Por isso, partidos, pela própria natureza de sua atividade, atuam perante tribunais com base em razões que não se limitam aos incentivos puramente jurídicos que movem outros litigantes. É particularmente relevante o fato de que legisladores possuem motivos políticos para acionar o Judiciário mesmo quando suas chances de vitória jurídica são mínimas, tendo em vista os ganhos relacionados à visibilidade pública alcançada por suas demandas.

Observe, por fim, que não pretendo atribuir a essa relação simbiótica todo o conteúdo explicativo da ascensão do STF. Há de se observar que, a despeito da existência de constantes constrangimentos políticos exógenos à Corte Suprema, variáveis endógenas também podem ajudar a explicar esse processo de fortalecimento institucional do Tribunal (Arguelles, 2014). Isso porque “if cases are brought forward, courts will have more opportunities to redefine their powers and separation of powers arrangements according to their conceptions of the proper scope of judicial action in the political arena” (Arguelles & Susekind, 2018). Igualmente, ao tratar do caso da corte constitucional colombiana, David Landau demonstra como a emergência de uma corte politicamente poderosa decorreu, em grande parte, de atitudes dos próprios juizes da corte, que estabeleceram alianças estratégicas com grupos-chave, como a elite acadêmica, setores da sociedade civil e a classe média, como mecanismo para se blindarem de eventuais retaliações por parte de atores políticos descontentes com decisões contrárias a seus interesses (Landau, 2015). Em todo caso, creio que uma compreensão mais aprofundada das variáveis exógenas pode ajudar-nos, inclusive, a examinar esse processo interno da Corte.

II.3. Mecanismos formais e informais de interação: destrinchando a simbiose

Como bem observa Howard Gillman, a pesquisa sobre a relação entre partidos políticos e tribunais envolve a convergência teórica de duas perguntas aparentemente não-relacionadas: (i) “what tools are available to party leaders who seek to institutionalize their substantive policy agendas or insulate them from electoral politics?” e (ii) “how do we account for expansions of judicial power?” (Gillman, 2002, p. 511). Nessa mesma linha, observe que estudar o papel do Supremo como parte integrante do sistema político confere-nos, a um só tempo, uma melhor compreensão acerca das engrenagens de nosso presidencialismo e a identificação das motivações e ações de atores externos que participam ativamente da construção do capital político do STF.

Para responder a essas questões de forma mais sistemática, é preciso mapearmos os canais de interação formais e informais entre partidos e o STF. Como visto, a marca de uma associação simbiótica é sua permanência ao longo do tempo e, no caso, os próprios mecanismos formais de nosso desenho constitucional fomentam um contato recorrente.

II.3.a. A tropicalização da simbiose

Em primeiro lugar, deve-se ter em vista que, mesmo nos casos em que nossas instituições formais mimetizam outros desenhos, certas condições do contexto brasileiro demandam relevantes adaptações teóricas para lidarmos com a interação partidos-STF. Os estudos norte-americanos, por exemplo, tomam como premissa de análise um ambiente bastante diferente, tanto no que diz respeito à dinâmica de funcionamento da Suprema Corte dos EUA, quanto no tocante ao modelo de governança mais amplo daquele sistema político. Naquele contexto, Bailey e Maltzman indicam “four mechanisms for elected branches to influence the Court: appointments, judicial deference, overrides, and expertise” (Bailey & Maltzman, 2012, p. 2009). No entanto, listamos ao menos quatro aspectos de nosso modelo institucional que demandam uma adaptação da literatura estrangeira.

- *Presidencialismo bipartidário x Presidencialismo de coalizão* – o modelo presidencialista brasileiro difere sensivelmente do presidencialismo bipartidário estadunidense. Como a literatura dos estudos legislativos vertida à questão da governabilidade demonstra, não estamos a tratar de um modelo singular, tampouco podemos menosprezar a importância dos partidos políticos com base nos incentivos individualistas gerados pelo sistema eleitoral. De toda maneira, a fragmentação partidária em nível exorbitante (Barbosa, 2015) e a consequente necessidade de formação de coalizões legislativas sem a correspondente aproximação ideológica podem demandar um olhar diferente sobre a decisão de um ator eleito que busca algum mecanismo de ativação ou constrangimento do Tribunal, com uma potencial natureza distinta de motivações por trás desse ato (individuais/político-partidárias/institucionais).
- *O Judiciário na Constituição de 1988: amplo acesso, baixa funcionalidade* – As diferenças entre o modelo constitucional estadunidense e o brasileiro são evidentes. Em termos mais gerais, o papel reservado pela Constituição ao Judiciário e ao STF, em particular, é de abrangência elevada combinada com um estoque decisório sufocante (cf. Arantes, 1997; 2005;

entre outros), sendo possível destacá-lo do caso estadunidense tanto do ponto qualitativo como quantitativo. Ou seja, a paradoxal combinação de *amplo acesso* com *baixa funcionalidade* do sistema judiciário pode modificar sensivelmente as estratégias de atores que interagem com a Corte, incluindo os partidos políticos;

- *O “Supremo criminal” e competências “não-constitucionais”* – atrelado ao aspecto da baixa funcionalidade e do alto estoque decisório do STF está seu amplo conjunto de competências. Além de tornar pouco transparente e informal o método de escolha dos casos que realmente são objeto de deliberação e decisão colegiada, essa acumulação de competências que não são usualmente declinadas a supremas cortes ou tribunais constitucionais ao redor do mundo impacta de modo relevante sua interação com atores eleitos. Ao instruir e julgar de forma originária autoridades públicas protegidas por prerrogativa de função, o “Supremo criminal” (Falcão *et al*, 2018) gera potenciais incentivos para que se nutra um sentimento coeso das agremiações partidárias em relação à Corte, mesmo em contextos altamente fragmentados.
- *O “Supremo individual”*: *fragmentação judiciária* – o fato de que não se pode atribuir unicidade ao Tribunal não é uma particularidade brasileira, porém algumas características institucionais formais e informais tornam nossa Corte particularmente fragmentada e têm o potencial de modificar os padrões esperados de tentativas de ativá-la ou constrangê-la politicamente. O desenho formal já é, em si, mais individualista, tendo em vista a adoção do método de decisão em que cada juiz tem um voto, porém a literatura vem demonstrando que a prática recente exacerba essa característica, seja pela ampla quantidade de decisões monocráticas e poderes individuais (Argulhes & Ribeiro, 2015, 2018a, 2018b), seja pela baixa aderência ao valor do colegiado na deliberação (Afonso da Silva, 2013).

II.3.b. Processo de indicação de ministros

Um primeiro mecanismo de interação entre partidos e STF diz respeito ao aspecto identificado pelo mencionado estudo inaugural de Dahl (1957), qual seja o desenho do processo de indicação de juízes. À semelhança do caso norte-americano e na forma do artigo 101 da Constituição Federal, cumpre ao Presidente da República a indicação do nome, que deve ser sabatinado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado e, depois, referendado pelo plenário da Casa

Legislativa. Esse formato de compartilhamento da escolha é tido por Melton e Ginsburg como um desenho que favorece a autonomia judicial (Melton & Ginsburg, 2014).

No caso brasileiro, ao menos à primeira vista, essa seria uma ferramenta de imposição presidencial, restando pouco espaço para uma verdadeira interação que envolva de forma central os partidos políticos. Esse constitui o cerne da principal crítica ao nosso modelo, que fomentaria a politização do Tribunal, ou até mesmo um alinhamento partidário com o responsável pela indicação, tendência essa reforçada por uma suposta apatia do Senado em seu papel de análise dos nomes levados pelo Palácio do Planalto¹⁷.

Desposato, Ingram e Lannes apresentam estudo que estabelece o que chamam de “clara dimensão ideológica” em juízes do Supremo indicados pelo Presidente Lula durante seus oito anos de governo (2014, p. 560). Segundo os autores, o STF teria passado por uma transição a partir de 2003, mediante a qual sua composição deixou um perfil mais legalista/formalista em favor de uma postura ativista, mais próxima ao modelo atitudinal formatado para dar sentido à dimensão ideológica dos juízes da Suprema Corte dos EUA. Seriam dois os fatores que ensejaram essa transição: (i) a reforma do judiciário de 2004, que reforçou a autoridade judicial; e (ii) a assunção da Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores, que se caracteriza como um partido político de perfil mais disciplinado e ideológico e que teria direcionado as indicações de Ministros a partir de uma linha “increasingly political, progressive, and aligned with the party” (Desposato; Ingram; Lannes Jr., 2014, pp. 561-562).

A crítica direcionada à timidez congressual fulminaria qualquer papel dos partidos, em favor de uma escolha livre e pessoal do chefe do Executivo. Uma análise do tempo decorrido entre o anúncio e a nomeação de Ministros do Supremo parece confirmá-la. Segundo levantamento de Frederico Almeida, desde o início do atual período democrático, leva-se em média pouco mais de 44 dias para que Ministros indicados assumam o cargo. O autor entende que se trata de um período curto, “dada a exigência constitucional da sabatina [...], a exposição crescente do STF e de seus

¹⁷ Essa crítica, que alcançou o senso comum, repercutiu em uma série de propostas de mudança institucional. Segundo levantamento de Roberto Ribeiro, datado de maio de 2015, tramitavam no Congresso vinte e três Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional que buscam modificar as bases do atual modelo, variando desde a repartição da tarefa de indicação entre os três Poderes, passando pelo estabelecimento de mandatos fixos, até a necessidade de concurso público para assunção do cargo.

ministros na imprensa, e eventuais necessidades de negociação e composição políticas entre Executivo e Legislativo em torno das indicações” (Almeida, 2015, p. 5). A comparação também mostra que se cuida de período menor do que a média da Suprema Corte dos EUA, que adota o mesmo desenho institucional, o que confirmaria que “o papel efetivamente desempenhado pelo Senado estadunidense é sensivelmente diferente da mera formalidade ritual praticada pela câmara alta do Congresso Nacional brasileiro” (Almeida, 2015, p. 5).

Ao “religarmos as pontas” do STF com o debate sobre presidencialismo de coalizão, contudo, percebemos que se cuida de processo mais nuançado do que sugere a crítica, sendo certo que partidos políticos podem assumir um papel mais relevante do que é geralmente alardeado. Isso porque, ao contrário do modelo bipartidário estadunidense, a fragmentação partidária que marca nosso presidencialismo demanda do Presidente dois tipos de interação com partidos para tomar decisões de relevo, como é o caso de uma indicação à Corte.

Em primeiro lugar, o Executivo deve formar coalizões para governar, de modo que as decisões que toma ao longo do mandato não podem ser reputadas genericamente a uma escolha livre de ordem pessoal, tampouco a uma escolha pessoal constrangida apenas por seu partido, mas antes uma escolha compartilhada com a coalizão (Freitas, 2016), sendo certo um poder da base governista de moderação antecipada exercida de acordo com sua composição conjuntural. Em segundo lugar, essa estratégia é reflexo de um Congresso (incluindo o Senado) extremamente fragmentado, de modo que qualquer indicação de nomes não pode se ancorar apenas na preferência de um ou dois dos partidos da coalizão sem alguma garantia de que o nome alcançaria consenso ante as demais agremiações com representação congressional.

Mariana Llanos e Leany Lemos confirmam em seu estudo que a antecipação presidencial prevalece em relação a uma suposta dominância do Executivo sobre o processo de indicação (Llanos & Lemos, 2013). Avaliando as nomeações durante o período pós-autoritário, as autoras concluem que o consenso senatorial em torno dos nomes preferidos pela chefia do Executivo é um fator determinante para a indicação e que filtros colocados por partidos de centro-direita no Senado têm induzido a seleção de juízes com preferências políticas mais ao centro.

Essa relação próxima do Supremo com o Senado é confirmada inclusive por antigos membros da Corte. O Ministro Rafael Mayer, que presidia o STF nos debates da Constituinte, recorda que não apenas naquele momento o colegiado interagiu com a Casa Legislativa. Segundo o juiz constitucional, isso se dava “porque o Supremo dependia do Senado para várias coisas. Várias coisas, dependia a aprovação dos ministros, essa coisa toda. Então havia muito relacionamento do Supremo” (Fontainha, Queiroz & Sato, 2015, p. 71). Curioso notar, aliás, que mesmo antes de se consolidar a prática de sabatinas, a intervenção do Senado no processo já tinha esse papel de moderação. O Ministro Luiz Octavio Galotti, que atuou no STF durante a ditadura militar e no período de redemocratização, recordava-se que: “Mas, de vez em quando, se diz: ‘Alguém não foi porque ia encontrar dificuldade no Senado’. Isso de vez em quando se fala, numa atitude, digamos, preventiva” (Fontainha & Guimarães, 2017, pp. 64-65).

II.3.c. Reações, restrições e repúdios à Corte

A literatura sobre as relações interinstitucionais entre Supremo e atores políticos está alicerçada em uma premissa pouco discutida: a independência judicial. Muito embora o texto da Constituição, em seu artigo 2º, decrete que “são Poderes da União, *independentes* e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, o conceito de independência merece uma releitura que o compreenda de forma relativa e gradual em um cenário de interdependência institucional recíproca (Bogéa, 2017). O ponto central é que “sua independência – e o eventual ativismo judicial daí decorrente – não se fundamenta na mera existência de regras jurídicas prévias, mas, em grande medida, em uma determinada correlação de forças políticas capaz de fornecer suporte para que assim atuem” (Da Ros, 2007, p. 87).

Em sua versão mais frágil, a noção de independência judicial transmuta-se em fórmula esotérica que projeta um insulamento absoluto da Corte em relação ao sistema político, proporcionando, para otimistas/românticos, o avanço do estado de direito e a imposição externa de freios contramajoritários aos Poderes eleitos, ou, para pessimistas, a criação de um ser absoluto e incontrolável que colocaria em risco a soberania popular ao impor sua vontade por meios antidemocráticos. Mesmo a partir de um viés mais sofisticado, que entende seu caráter relativo e gradual, em vista de um desenho constitucional que distribui freios e contrapesos por todo o

sistema político, o STF costuma ser alocado dentre as cortes que detêm o mais elevado nível de autonomia para agir à revelia de atores eleitos (cf. Melo & Pereira, 2013, entre outros).

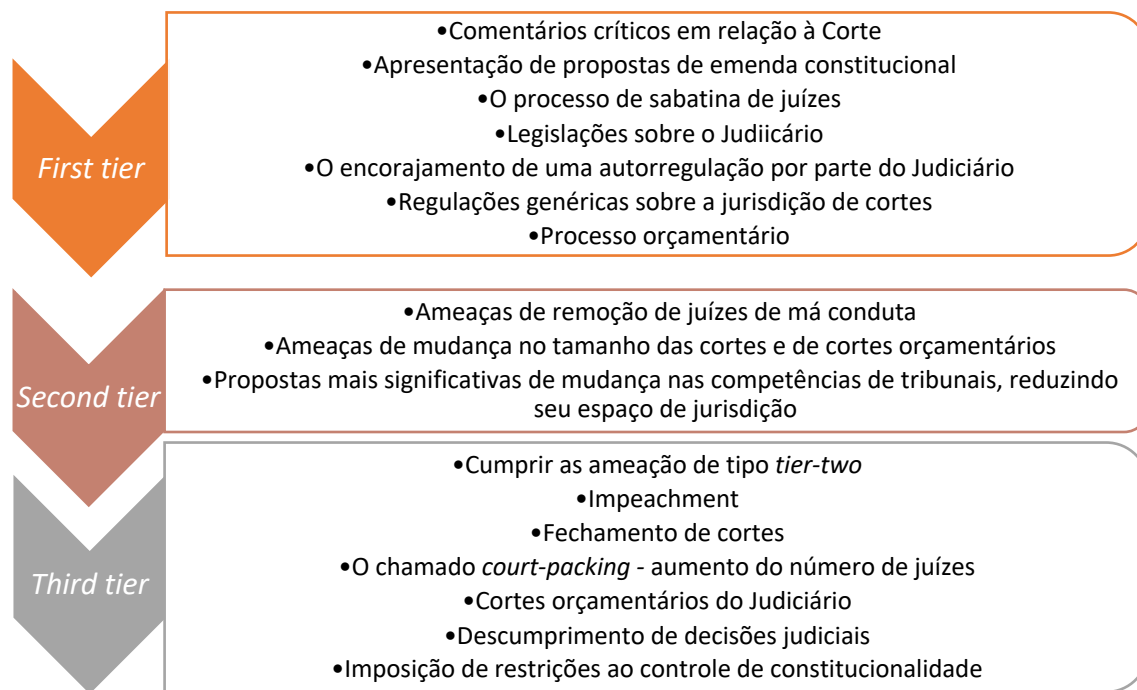
Talvez por isso, a quantidade elevada de estudos que buscam elementos teóricos e empíricos para responder como o STF foi alçado a uma posição de proeminência na política nacional ou *quem* (e *como*) controla (ou deve controlar) a Corte contrasta com o relativo silêncio da academia em relação aos constrangimentos institucionais e políticos que se operam sobre o Tribunal. Pode-se dizer que o restrito debate a respeito desse segundo tema costuma focalizar o já mencionado modelo de indicação presidencial de ministros, usualmente a partir de uma crença de submissão absoluta do órgão judicial aos interesses do Executivo, em uma aplicação apressada da visão dahlsiana.

Ocorre que partidos políticos são atores importantes na eventual decisão de se mobilizar mecanismos formais ou informais de restrição à Corte. A esse tipo de iniciativa, a literatura de matriz norte-americana dá o nome de *court-curbing*. Tom Clark define *court-curbing* como “the introduction of legislation that threatens to restrict, remove, or otherwise limit the Court’s power” (Clark, 2010), enquanto Rosenberg fala que se trata de “legislation introduced in Congress having as its purpose or effect, either explicit or implicit, Court reversal of a decision or line of decisions, or Court abstention from future decisions of a given kind, or alteration in the structure or functioning of the Court to produce a particular substantive outcome” (Rosenberg, 1992). Em essência, cuidam-se de definições voltadas a atividades congressuais que pretendem constranger um colegiado de juízes.

Assume-se, em essência, que tribunais são instituições que “build reputational capital by carefully calibrating their judgments to manipulate the probability that a state will choose to comply” (Dothan, 2015, p. 3). Nesse contexto, atores eleitos podem se valer de mecanismos institucionais formais ou informais para tentar influenciar uma corte a agir de forma mais aproximada de suas preferências, ou mesmo propor mudanças que ajustariam o espaço de competência decisória desse tribunal. Em outras palavras, poder-se-ia tratar de uma medida com o intuito de afetar a legitimidade judiciária e/ou de manipular o processo de decisão judicial (Clark, 2011; Hager, 2016).

Ainda que a literatura estrangeira dedique mais atenção ao *overriding* de decisões judiciais (para exemplo brasileiro, ver Pogrebinski, 2011), um conjunto amplo de interações cabe nessa descrição, inclusive ações que vão além de proposições legislativas. Não se cuida, portanto, apenas de episódios esporádicos de discordância com decisões judiciais específicas, mas antes de movimentos institucionais que podem sinalizar um descontentamento mais significativo e sistemático de atores políticos com relação ao papel exercido pelo tribunal em questão.

Partindo da classificação de Charles Geyh sobre as formas de interação de atores eleitos e um tribunal, consideramos a possibilidade de medidas de intensidade *tier-one*, que compreenderiam aquelas utilizadas regularmente ou sem maior controvérsia, como comentários públicos mostrando descontentamento com uma decisão concreta, medidas de intensidade *tier-two*, utilizadas de forma esporádica e em circunstâncias excepcionais, ou medidas de intensidade *tier-three*, tidas como inaceitáveis em um contexto de bom funcionamento das instituições, tendo em vista as “longstanding institutional norms governing the interbranch relationship” (Geyh, 2011, p. 26). A tabela abaixo enumera de forma mais detalhada algumas das possíveis ações a serem adotadas por atores eleitos no plano informal ou formal, o que implica a participação de partidos políticos.



A literatura norte-americana tende a adotar uma perspectiva histórica que apresenta explicações cíclicas sobre períodos de maior *court-curbing* seguidos de maior alinhamento decisório de um tribunal (Geyh, 2011; Nagel, 1964). Geyh, por exemplo, fala em uma dança em quatro passos: “first comes political realignment; then attacks against holdover judges; counter-attacks against court critics; and, finally, normalization” (Geyh, 2011, pp. 19-20). O tema ganhou tratamento mais sistemático em Clark, que assume como premissa a relação entre medidas legislativas de *court-curbing* e a conexão eleitoral entre parlamentares e a população. Ele conclui que essas iniciativas são utilizadas pela Suprema Corte dos EUA como uma espécie de sinal comunicativo dando conta dos níveis de descontentamento popular com o colegiado, sendo que à medida que “the Court fears it will lose public support, it will adjust its behavior in light of congressional signals about the Court’s level of public support (Clark, 2009, p. 985).

Além dessas visões que apontam razões de cunho institucional, uma literatura mais recente também enfoca o papel de incentivos nos níveis individual e/ou partidário para que parlamentares adotem medidas do tipo (Mark & Zilis, 2017). Segundo esse ponto de vista, “focus on institutional considerations alone may obscure variance in the propensity of individual lawmakers to engage in Court-curbing behavior” (Mark & Zilis, 2017, p. 5). O *court-curbing* como medida a partir da qual o parlamentar pretende externar uma tomada de decisão deve ser explicado como uma interação entre essas três dimensões de preocupações e há indícios concretos de que juízes levam tais atitudes em consideração mesmo quando não há perspectiva de aprovação (Mark & Zilis, 2018).

Em essência, percebemos que os partidos possuem um papel relevante nessa relação, estando dotados de mecanismos institucionais formais ou informais que podem ser utilizados com o propósito de (i) superar decisões anteriores do Tribunal; (ii) modificar sua forma de organização e/ou reduzir sua autonomia administrativa; (iii) limitar seu espaço de competência decisória; (iv) impor constrangimentos de natureza político-institucional a decisões judiciais futuras; (v) impor constrangimentos de natureza política ou pessoal a juízes com assento na Corte; ou (vi) manifestar descontentamento ou repúdio com relação a decisões específicas do Tribunal ou a sua performance institucional.

No que diz respeito aos procedimentos de remoção, mesmo que o modelo de indicação de juízes favoreça a independência e eles sejam investidos em mandatos vitalícios ou com prazo

determinado, magistrados terão sua autonomia reduzida caso submetidos a uma constante ameaça de perda do cargo. Sendo assim, é de crucial importância o procedimento estabelecido para *impeachment*. Nossa Constituição atribui ao Senado Federal o processamento e julgamento de Ministros do Supremo, na forma do artigo 52, inciso II. A Lei nº 1.079/50, por sua vez, regulamenta em detalhes os procedimentos a serem adotados.

Dois fatores merecem ser realçados: (i) a possibilidade de apresentação de denúncia por qualquer cidadão, submetendo o Supremo a um constante controle social; e (ii) o preponderante papel do Senado Federal, responsável pelo processamento e julgamento de denúncias. Essa amplitude na legitimação para apresentação da denúncia é compensada com o estabelecimento de hipóteses bastante limitadas para a remoção, visto que o crime de responsabilidade de Ministro do Supremo tem critérios mais restritos até mesmo que aqueles declinados ao *impeachment* de Presidente da República. Poder-se-ia argumentar que a solução prestigia um controle sobre os Ministros fundado no cumprimento de seu papel institucional e não em interesses políticos pontuais, com o intuito de se evitar ataques explícitos a juízes da Corte que decidam de forma contrária às preferências de atores específicos.

Por mais que não tenhamos vivenciado o processamento de nenhuma denúncia contra Ministro do STF no período pós-autoritário, é de se esperar que o desenho constitucional, atribuindo um papel preponderante ao Senado, tenha efeito na relação entre Poderes. Mencione-se, a título exemplificativo, o trabalho de Anna Harvey, que busca demonstrar como o poder de agenda da Câmara no processo de *impeachment* de juízes da Suprema Corte exerce um forte incentivo para que aquele tribunal seja deferente a maiorias da Casa Legislativa, mesmo que inexistam casos recentes de remoção. Segundo a autora, “The Constitution gives to the House the ‘sole’ power to initiate impeachment investigations of the justices. Deterring these investigations may give the justices particularly compelling incentives to defer to the preferences of the median representative” (Harvey, 2013, p. 221). Tal como ocorre com o Presidente na indicação de Ministros, é possível que o Supremo antecipe reações do Senado ao decidir.

O tamanho do orçamento do Poder Judiciário também constitui aspecto sobre o qual os partidos possuem um potencial papel limitador, ainda que a prática tenhamos vivenciado um cenário de alinhamento quase corporativista, que resulta em um custo da Justiça em níveis comparativos

absurdos, alcançando 1,3% do PIB, sendo “muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos países federais do hemisfério ocidental” (Da Ros, 2015, p. 4). Aliás, o próprio texto constitucional protege a autonomia administrativa e financeira do Judiciário, na forma de seu artigo 99. Mas há espaço para atuação dos partidos, já que, segundo a Constituição de 1988, compete ao Congresso Nacional a fixação dos subsídios de ministros do Supremo, nos termos do inciso XV do artigo 48.

As gradações de medidas possíveis permitem-nos avaliar se a relação simbiótica entre partidos e Supremo caminha na direção de uma natureza mais *mutualista* ou *parasitária*. Enquanto ferramentas do tipo *tier-one* são naturais no funcionamento regular das instituições, quando subimos na escala de Geyh podemos alcançar níveis de conflito mais direto, com repercussões negativas – ainda que possivelmente desiguais – para ambas as partes.

II.3.d. Os partidos como aliados da Corte: litigância estratégica?

Enquanto os mecanismos de interação que permitem aos partidos contestar decisões específicas ou a própria legitimidade do Tribunal tendem a permanecer latentes e são pouco utilizados na prática, podemos perceber que o desenho da Constituição 1988 potencializou a situação inversa, em que partidos se posicionam como litigantes perante a Corte. São essas as hipóteses nas quais a própria atuação de um partido tem como efeito o ganho de capital político por parte do Supremo.

Ou seja, da atuação de partidos, na prática, o STF poderia recolher benefícios em termos de autoridade política, tendo em vista o acúmulo de reputação institucional decorrente do acionamento recorrente por agremiações situadas em diferentes posições do espectro político-ideológico. De outro lado, os próprios partidos valem-se da Corte como um espaço para tornar mais efetiva sua atuação, ampliando o horizonte possível de táticas. Nesse sentido, percebo o estabelecimento de uma simbiose essencialmente *mutualista* entre STF e partidos. É essa relação que se pretende esmiuçar no próximo capítulo, a partir do estudo das ações de controle abstrato de constitucionalidade apresentadas por partidos no período pós-88.

III.

OS PARTIDOS VÃO AO STF: UM CASO DE MUTUALISMO INSTITUCIONAL

“Um dia, o ministro Pertence disse a um amigo, o Jamil Haddad, que era deputado pelo Partido Socialista, que tinha quatro ou cinco deputados e estava sempre lá:

– Você está mais no Supremo Tribunal do que na Câmara.

E o Jamil Haddad disse:

– Mas, para um partido pequeno, como o meu, na Câmara, nós não conseguimos coisa alguma. Um partido como o meu, de quatro ou cinco deputados, consegue mais resultado aqui no Supremo Tribunal do que na Câmara.”¹⁸

A ideia de *mutualismo institucional* refere-se a uma relação continuada ao longo do tempo, que envolve pelo menos dois atores institucionais, e a partir da qual ambos retiram benefícios. Essa interação não assume de forma apriorística uma natureza de cooperação absoluta ou de harmonia permanente entre os agentes, porém é definida como um jogo de soma positiva, *i.e.*, em que ambos têm como *outcome* da relação algum ganho. Se, no campo da biologia, “most symbiotic mutualisms involve the supply of energy from one partner to the other” (Boucher, James & Keller, 1982, p. 319), no campo da política, os atores devem extrair da relação algum tipo de vantagem para a construção de seu papel institucional.

¹⁸ Trecho de entrevista do ministro aposentado Luiz Octavio Galotti ao projeto História Oral do Supremo (Fontainha & Guimarães, 2017, pp. 95-96).

O relato acima do Ministro Octavio Galotti é apenas um exemplo a ilustrar ganhos potenciais que partidos poderiam extrair de sua relação com o STF, em particular no tocante à ativação da Corte para decidir sobre temas de seu interesse. A existência de um canal de acesso direto ao mais alto espaço decisório do Poder Judiciário confere uma ferramenta de peso às agremiações partidárias. Menos evidente, contudo, é o benefício que poderia ser extraído pelo Tribunal dessa interação. É de se destacar, como se verá adiante, que relatos históricos dão conta de que os próprios juizes da Suprema Corte foram contrários, durante a Constituinte, ao estabelecimento de novos mecanismos que permitiriam a partidos políticos a ativação direta do colegiado.

Isso indicaria a inexistência de ganhos à Corte. Mais do que isso, ao menos sob dois olhares, poder-se-ia argumentar que estamos a tratar de uma relação de tipo *parasitário*, em que apenas um dos lados sai ganhando, em prejuízo do outro. Em primeiro lugar, o Supremo, já sufocado por uma enormidade de processos em razão de suas abrangentes competências e situado no topo da hierarquia de um sistema de justiça marcado pela *baixa funcionalidade*, veria seu estoque decisório aumentar consideravelmente ao assumir não apenas as controvérsias usuais, mas também aquelas que ordinariamente habitavam apenas as arenas majoritárias (*problema de eficiência*). Em segundo lugar, a necessidade de tomada de decisão judicial sobre matérias submetidas diretamente por partidos poderia gerar um risco de *politização* do Tribunal, ou mesmo um risco de aumento da percepção pública de que o colegiado estaria imiscuído indevidamente em conflitos de natureza eminentemente política (*problema de politização*).

Em sentido contrário, defendo que ao compreendermos essa relação simbiótica a partir de uma perspectiva evolutiva, percebemos como a interação entre partidos e STF assumiu contornos *mutualistas*¹⁹, visto que a Corte extrai desse processo o capital político necessário para alimentar sua própria autoridade. Neste capítulo, apresento evidências que conferem sustentação empírica a essa tese, cujo substrato teórico remonta aos Federalistas. Já registrava Hamilton que o Judiciário não comanda nem a espada nem a bolsa, não tendo “nem força nem vontade, mas apenas julgamento; e tendo que depender da ajuda do braço executivo até mesmo para a eficácia de seus julgamentos” (Hamilton, Madison & Jay, 2003, p. 464). Como observa Whittington, “the efficacy of judicial review as a constitutional check depends on the political acceptance of the judiciary as

¹⁹ Justin Crowe também cita a palavra mutualismo para tratar da construção institucional do Judiciário estadunidense, ainda que não desenvolva a ideia teoricamente (Crowe, 2012, p. 276).

an adequate arbiter of constitutional violations and on the continued political vitality of constitutional commitments” (Whittington, 2009, p. 225).

Sob a ótica do sistema político como um todo, esse não se cuida apenas de um problema de eficácia. Um tribunal, ainda que protegido por mecanismos constitucionais que favoreçam sua autonomia, terá sempre o enquadramento de sua agenda definido por atores externos, que submetem as questões que constituem objeto de sua apreciação e, ademais, estará sujeito ao constrangimento de agentes que podem ameaçar seu poder institucional caso coloquem em questão o *enforcement* de decisões judiciais. É por isso que “political actors do not simply leave the Constitution in the hands of the courts. They construct constitutional meaning on their own for their own purposes” (Whittington, 2009, p. 232).

Com efeito, busco enfatizar como decisões de atores não-judiciais atribuem maiores poderes a tribunais. Ao passo que busco confirmar a hipótese do *mutualismo institucional*, ou seja, dos benefícios recíprocos, também me oriento por outra hipótese que enquadra os incentivos e suportes políticos de partidos ao Supremo como decorrências de estratégias mais amplas desses atores no sistema político. Adentro, assim, o terreno pouco explorado das *razões* subjacentes ao acionamento judicial. Logo, as perguntas que orientam meu esforço de pesquisa voltam-se ao cerne da decisão política desses atores externos em levar as questões ao STF. *Como, quando e por que partidos ativam a Corte? Quais são suas motivações? E, conseqüentemente, quais são os impactos dessa ativação?*

Por óbvio, um aspecto fundamental para esse estudo é a estrutura formal que molda a interação. Sendo assim, uma primeira parte do capítulo descreverá sinteticamente algumas características institucionais desses atores, além de esquadrihar os principais aspectos da legitimidade ativa de partidos para ações de controle abstrato de constitucionalidade. Mais à frente, buscarei comparar três períodos relevantes do presidencialismo brasileiro, os Governos FHC, Lula e Dilma, com dados extraídos da base de dados. Enquanto os dois primeiros tiveram em comum uma sequência de normalidade institucional marcada por elevados índices de governabilidade, diferem marcadamente no tocante aos partidos que ocupavam a coalizão governista e a oposição. De outro lado, o Governo Dilma oferece um cenário de continuidade do PT no poder, porém de instabilidade política e crise econômica severa.

Indo além da literatura sobre o tema na ciência política brasileira, trabalho sobre a hipótese de que a incorporação da tática judicial por partidos tem como *consequência não intencional* um incentivo vital à expansão de poder do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, pretendo demonstrar que, mesmo quando não é possível identificar um interesse explícito das diferentes agremiações partidárias em expandir os poderes do STF, os partidos beneficiam o Tribunal ao colocar mais temas sob sua pauta, assim alimentando seu capital político. Meu objetivo é apresentar evidências empíricas que coloquem em xeque a visão estilizada que coloca Supremo e partidos em polos antagônicos de uma relação de disputa pelo poder de dar a última palavra sobre a Constituição.

Para tanto, apresento estudos de caso que jogam luz sobre uma interação pouquíssimo estudada: a atuação no STF de partidos pequenos e não inseridos de forma clara na dicotomia entre governo e oposição. Minha intuição é de que esses casos podem apresentar diferenças relevantes em relação aos casos para os quais pesquisas anteriores direcionaram maior atenção. Assim, pretendo apresentar contribuições novas, de modo a trazer elementos que possam ser agregados ao esforço analítico sobre o presidencialismo brasileiro.

III.1. Partidos no Supremo: algumas características institucionais

Como afirma Kapiszewski, o processo de tomada de decisão judicial e as respostas de atores eleitos a decisões de tribunais constituem agendas relevantes de pesquisa na América Latina, porém “the combination of these phenomena—the interactions between judicial and elected leaders over politically crucial conflicts—has received less consideration” (2013, p. 49). É com isso em vista que desenvolvo a ideia de *simbiose institucional* para dar conta da interação entre partidos e STF. Ocorre que essa tarefa demanda o delineamento de algumas características desses atores.

Assim como o estudo de Howard Gillman no contexto estadunidense, “rather than focus on the *constraints* imposed on judicial decision making, I want to highlight how the decisions of non-judicial actors reconstructed and *empowered* the institution of the federal judiciary” (Gillman, 2002, p. 513). Meu estudo busca compreender *como* partidos políticos atuam junto a tribunais para avançar seus interesses. Contudo, o caminho que traço é bastante diferente do autor norte-americano, pois as contribuições da ciência política estrangeira sobre o papel de partidos na expansão do poder de tribunais partem de ambientes bastante diversos, tanto do ponto de vista

formal como informal.

A tropicalização dessa literatura deve atentar ao fato de que “the federal judiciary’s institutional structure in each country shapes political actors’ legal and political strategies, which in turn affect the federal judiciary’s relevance to policy formation” (Rios-Figueroa & Taylor, 2006, p. 740). O ponto é de que diferentes canais institucionais disponíveis podem direcionar de forma distinta os conflitos políticos para a arena judicial. Em particular, os níveis de independência do Judiciário e os modelos de acesso e controle de constitucionalidade influenciam os padrões de judicialização.

Nesse sentido, enfatizo um fator fundamental que diz respeito à estrutura dessa interação, qual seja, a força dos partidos no sistema político brasileiro. Retomando as contribuições dos estudos legislativos sumarizados no primeiro capítulo, coloco em xeque a visão dominante na opinião pública e disseminada em parte da academia – mas sobretudo na opinião pública – no sentido de que os partidos não importam. Sugiro que devemos atentar a duas dimensões dos partidos, sendo que a primeira diz respeito ao papel das legendas nas eleições, que padece de incentivos individualistas produzidos por nosso sistema eleitoral, enquanto a segunda trata do relevante papel de centralização exercido pelas agremiações no funcionamento do Congresso Nacional (cf. Figueiredo & Limongi, 1999; entre outros). Vale, aqui, retomar a percepção de Carlos Pereira e Bernardo Mueller de que existiriam incentivos paradoxais trazidos por essas duas dimensões (Pereira & Mueller, 2003), que, no mínimo, fazem-nos concluir pela importância dos partidos na estruturação da vida política brasileira.

Talvez aqui resida uma fragilidade, por exemplo, do admirável estudo de Vineeta Yadav e Bumba Mukherjee (2014). Em pesquisa comparada que busca responder quando governos de novas democracias são mais tendentes a conferir poderes fortes de controle de constitucionalidade a tribunais nos primeiros anos de transição, os autores argumentam de forma convincente que os incentivos criados pelo sistema eleitoral são determinantes para explicar, em cada contexto, o processo de “empoderamento” do Judiciário. Ocorre que, ao tratarem especificamente do caso do Brasil, adotam a visão muito associada a uma primeira corrente de estudos do presidencialismo no sentido de que nossos partidos seriam fracos em função das regras eleitorais. Assim, classificam nosso sistema político como altamente particularista, em que “faced with such politically independent legislators interested primarily in bulding their own reputations through their

legislative actions, parties are unable to utilize their tenure in office to enact their own agendas” (Yadav & Mukherjee, 2014, p. 185).

Como observa Fernando Guarnieri, essa visão que

associa o sistema eleitoral brasileiro com um comportamento individualista por parte dos políticos, levou à crença, pouco fundamentada, de que no lugar dos partidos de massa existiriam apenas agrupamentos de políticos com pouca coisa em comum a não ser os vínculos pessoais que mantinham com suas respectivas bases (Guarnieri, 2009, pp. 35-36).

Por isso, destaco corrente de estudos sobre as agremiações partidárias que foca em uma terceira dimensão menos explorada: a organização interna de legendas (cf. Panebianco, 2005). De fato, “poucas análises abordaram os partidos políticos com base em dados empíricos consistentes relacionados à dinâmica organizacional interna” (Braga, 2008, p. 456). Para compreendermos as estratégias políticas de partidos e suas motivações devemos reconhecer uma “possível variação entre partidos brasileiros em sua capacidade de alcançar algum nível de articulação intrapartidária” (Avelino; Biderman & Barone, 2012, p. 1005). Mais do que isso, “é possível que os partidos tenham diferentes níveis de articulação ou demonstrem diferentes trajetórias ao longo do tempo, apresentando padrões crescentes, estáveis ou decrescentes de articulação” (Avelino; Biderman & Barone, 2012, p. 1005). Isto é, não há *uma* forma de organização de partidos brasileiros, mas antes diferenças entre legendas que podem ter repercussões significativas sobre como cada uma delas interage com o Supremo Tribunal Federal.

No Brasil, os trabalhos que se voltam para o interior dos partidos dividem-se em duas vertentes, aqueles que estudam o PT (*e.g.* Meneguelo, 1989; Keck, 1991; Lacerda, 2002; entre outros) e os que estudam as demais agremiações, tendo em vista a singularidade do Partido dos Trabalhadores como “um partido criado de baixo para cima a partir da confluência de diversos atores sociais” (Amaral, 2013, p. 26). Nesse sentido, a literatura tem colocado em questão “o diagnóstico predominante [de] que, excetuando-se os partidos de esquerda, os demais apresentam organizações nacionais muito fracas, prevalecendo o poder decisório nas instâncias estaduais” (Braga, 2008, p. 457). Remando contra a maré, Guarnieri caracteriza os partidos como fortes, visto que

detêm recursos essenciais para os políticos e porque esses recursos são controlados pelas lideranças por meio de mecanismos como os das comissões provisórias. Os partidos brasileiros são formados da base para a cúpula, mas a cúpula pode a qualquer momento dissolver a organização

de base e remontá-la de modo a lhe beneficiar (Guarnieri, 2009, p. 170).

Não é de se surpreender, nesse sentido, que Werneck Vianna e seus colaboradores tenham pautado seu debate sobre as ações de partidos a partir de uma divisão de ordem ideológica. Os dados até o estudo de 1999, em particular, pareciam conferir alguma sustentação a essa clivagem de posicionamento político como uma variável explicativa relevante, sendo que o PT, de claro viés de esquerda, era o principal litigante. Esses estudos, porém, deram pouco peso ao fato de que esse partido ocupava a oposição e, em particular, ignoraram a dimensão interna da organização das legendas como um fator de relevo para as estratégias na arena judicial.

Esse talvez seja o grande mérito de Matthew M. Taylor ao estudar o processo de ativação de tribunais pelo PT (Taylor, 2004; 2008). O autor percebe como o elevado nível organizacional do partido conduziu a estratégias jurídicas sofisticadas, que envolviam, inclusive, táticas conjugadas de ações perante o STF com processos pulverizados em primeira instância, com o propósito de avançar tanto seus objetivos de voz, como de veto de políticas específicas através de liminares. Pretendo jogar luz sobre a importância desse aspecto interno, partindo da premissa de que diferentes partidos devem construir posturas distintas na arena judicial, não apenas por seu alinhamento ideológico ou alinhamento conjuntural à coalizão governista, mas também por sua particular forma de estruturação.

De modo geral, a corrente voltada à organização dos partidos relativiza, ou mesmo refuta, a percepção geral de que “o Brasil apresenta a combinação mais desfavorável à criação de partidos políticos nacionais fortes, com representação proporcional com lista aberta e estrutura organizacional descentralizada”, o que teria redundado em uma “conformação de partidos inconsistentes programaticamente e com débil controle sobre as principais decisões partidárias quanto à dinâmica de representação” (Braga, 2008, pp. 457-458). Segundo Pedro Ribeiro, “a tese da fragilidade organizativa dos partidos brasileiros se assenta mais em considerações globais, que apontam os efeitos esperados das instituições sobre o sistema partidário, deixando em segundo plano a busca de material empírico sobre o efetivo funcionamento interno das agremiações” (Ribeiro, 2013, p. 228).

É fato que temos um sistema altamente fragmentado que também contém partidos com estrutura organizacional mais frágil, onde o controle interno é exercido por poucos “notáveis” (Braga,

2008). De todo modo, um estudo mais amplo sobre as dinâmicas das agremiações demonstra que “há vida partidária no Brasil e que essa vida gira em torno do controle das decisões partidárias” (Guarnieri, 2011, p. 254). Fernando Guarnieri passa desse achado à proposição de uma tipologia que pretende superar a dicotomia entre partidos de massa organizados e partidos fragmentados e baseados apenas em vínculos pessoais (Guarnieri, 2009). Existiriam os “partidos *poliárquicos* organizados (PT e PMDB), partidos *oligárquicos* de organização mista (PSDB, PDT e DEM) e partidos *monocráticos* não organizados (PTB e PP)” (Guarnieri, 2011, p. 254). Ribeiro, de outro lado, aponta para a importância de analisarmos cada partido à luz de dois aspectos, (i) o grau de inclusividade da estrutura decisória; e (ii) o grau de centralização orgânica (Ribeiro, 2013). Com efeito, é importante pontuar as diferenças percebidas pelo autor dentre as principais agremiações brasileiras:

Nos últimos anos as estruturas do PFL/DEM e, em menor grau, do PSDB, têm assumido contornos de maior centralização decisória, com a adoção de contrapesos à fragmentação federalista que marca os partidos no Brasil. O PT parece caminhar em sentido oposto, em nome do pragmatismo e da maximização da competitividade eleitoral em todas as frentes, enquanto o PMDB continua aquilo que sempre foi: um partido com grande autonomia das lideranças e seções regionais. (Ribeiro, 2013, p. 254).

Para além de classificações ou categorias de cada autor, é relevante compreendermos que partidos se diferenciam substancialmente entre si. Isto é, as chaves esquerda/direita ou governo/oposição são importantes, porém não explicam todas as decisões partidárias. Naturalmente, portanto, a decisão de partidos em levar controvérsias à arena judicial é mediada também por outros aspectos estruturais, além do ambiente institucional formal e informal. Apenas considerando-se essa multiplicidade de fatores é possível delinear uma imagem mais fidedigna da relação mutualista que se opera entre STF e partidos.

III.2. O controle abstrato de constitucionalidade como mecanismo de interação simbiótica

O desenho institucional, ou aquilo que Rios-Figueroa e Taylor chamam de estrutura de revisão judicial, refere-se às “legal and constitutional rules that determine who can activate courts to play a role in the policy game, and the constraints they face in doing so” (Rios-Figueroa & Taylor, 2006, p. 747). Os autores enfatizam a importância de duas questões em modelos de revisão judicial: (i) o grau de velocidade do sistema judicial em prover decisões conclusivas e céleres; e (ii) a

efetividade de decisões judiciais, especialmente a possibilidade de determinados litigantes obterem decisões que possuem um efeito vinculante mais amplo que aquele disponível a outros atores.

Na mesma toada, Daniel Brinks registra que “the broader the scope of the court’s authority – the more diverse the types of disputes it can resolve and the more actors who can petition the court on those issues – the more likely it is that the court will play a consequential role in resolving rights or separation of power disputes” (Brinks, 2011, p. 129). Até porque “long before any judge rules on a particular policy, institutional structures influence the likelihood and the particular channels by which that policy arrives at and is accepted for review by the courts” (Rios-Figueroa & Taylor, 2006, p. 741). Ou seja, os caminhos formais importam e, no caso do STF, eles parecem bem mais convidativos do que em outros contextos.

Nesse sentido, é muito relevante o fato de que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro após 1988 promoveu canais diretos de acesso aos partidos políticos, inclusive mediante mecanismos diretos de controle *abstracto* de normas²⁰. Isso quer dizer que partidos possuem a prerrogativa de ativar o Tribunal para se manifestar sobre a constitucionalidade de qualquer norma ou ato normativo. Conforme dispõe o artigo 103 da Carta de 1988, em seu inciso VIII, pode propor ação direta de inconstitucionalidade (Adin) qualquer “partido político com representação no Congresso Nacional”. De certo, “from the point of view of the actors outside the court, some instruments are more attractive than others in terms of their timing and effects, as well as the fact that rules of standing and access allow for certain instruments to be used only by certain actors in certain contexts” (Arguelhes & Sússekind, 2018)

Deve-se destacar como o formato adotado pelo texto constitucional prestigia o papel de partidos políticos enquanto instituições que aglutinam vontades e interesses que merecem ser ouvidos pelo STF. Essa, aliás, não é uma solução trivial, sendo exceção à regra de outros modelos institucionais. Como afirmam Gilmar Mendes e Lênio Streck, “rejeitou-se, expressamente, o modelo largamente adotado no Direito Constitucional de outros países, o qual outorga legitimação para instaurar o

²⁰ A Constituição de 1988 também instituiu o mandado de segurança coletivo, que deve ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX). Essa ferramenta, voltada à solução de casos concretos, não será objeto deste trabalho, ainda que mereça uma investigação mais profunda da qual ainda carece a literatura.

controle abstrato de normas a um número determinado de parlamentares” (Mendes & Streck, 2013, p. 1413). Por aqui, é o partido como instituição que detém essa prerrogativa, inclusive devendo estar representado por seu Diretório Nacional ou pela Executiva do Partido. O próprio Ministro Celso de Mello pontuou esse traço distintivo de nosso modelo:

É certo que, no plano do direito constitucional comparado, diversamente do que estabelece o ordenamento positivo brasileiro, o poder de agir em sede de fiscalização normativa abstrata foi outorgado, não aos partidos políticos, mas a determinado número de parlamentares, independentemente de pertencerem à mesma agremiação partidária, conforme dispõem, por exemplo, as Constituições da REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA (Lei Fundamental de Bonn, de 1949, art. 93 (1), 2º: 1/3 dos membros do Bundestag), do CHILE (1981, art. 82, §§ 2º, 3º e 5º: 1/4 dos membros de qualquer das casas do Congresso), da ESPANHA (1978, art. 162, n. 1 (a): 50 Deputados ou 50 Senadores), de PORTUGAL (1976, redação dada pela 4ª Revisão Constitucional, art. 281, n. 2, "f": 1/10 dos Deputados à Assembléia da República), da ÁUSTRIA (1920, redação dada por sucessivas leis constitucionais de atualização, art. 140 (1): 1/3 dos membros do Nationalrat, Conselho Nacional, ou 1/3 dos integrantes do Bundesrat, Conselho Federal), do PERU (1993, art. 203, n. 4: 25% dos membros do Congresso unicameral), de CABO VERDE (1992, art. 303: 1/4 dos deputados à Assembléia Nacional), da FEDERAÇÃO RUSSA (1993, art. 125, n. 2: 1/5 dos membros de qualquer das Casas do Parlamento - Conselho da Federação e Duma) e da ROMÊNIA (1991, art. 144 (a) e (b): 50 Deputados ou 25 Senadores). O que se revela fundamental, no entanto, presente o modelo consagrado na Constituição de 1988, é que se garantiu, no sistema institucional brasileiro, a participação efetiva dos partidos políticos no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, desde que as agremiações partidárias disponham de representação parlamentar em qualquer das Casas legislativas. (ADI 2060 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 14/04/2000, publicado em DJ 26/04/2000)

Sob o ponto de vista da relação partidos-STF, essa é uma característica marcante e que não pode ser ignorada. Não se trata meramente de instrumento concedido a minorias parlamentares, como parece supor a doutrina jurídica nacional²¹, mas antes uma prerrogativa da agremiação partidária enquanto tal, desde que se trate de legenda minimamente relevante, com pelo menos um assento no Congresso. Essa distinção é relevante porque o sentido e propósito do partido não se esgota dentro do Congresso Nacional, constituindo o ponto focal aglutinador de interesses e preferências

²¹ Essa visão mais restritiva, que equipara partidos a minoria congressual, está presente na mesma decisão do Ministro Celso de Mello: “a inclusão dos partidos políticos no rol inscrito no art. 103 da Constituição da República também objetivou legitimar a ação das minorias parlamentares que neles atuam, dando sentido, consequência e efetividade ao direito de oposição reconhecido aos grupos partidários que não ostentam posição hegemônica no âmbito da instituição legislativa, permitindo-lhes, desse modo, uma vez atendida a exigência de representação parlamentar em qualquer das Casas do Congresso Nacional, o exercício do poder extraordinário de ativação da jurisdição constitucional de controle in abstracto do Supremo Tribunal Federal”

da comunidade. Assim, nosso modelo estabelece uma relação peculiar entre partidos e Corte, posto que, em linha com o que diz o Ministro Paulo Brossard, em voto proferido no julgamento da Adin 138/RJ:

O fato é que qualquer partido político, tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembléia, do Presidente da República.

Cumpramos resgatar, por conseguinte, o sentido que a nova Constituição buscou imprimir a esse instituto, já que, antes de 1988, apenas o Procurador-Geral da República dispunha dessa prerrogativa de promover ação direta. É de se observar, em primeiro lugar, que os próprios “ministros do STF foram importantes atores na Constituinte, construindo alianças com os parlamentares de centro e centro-direita, para que apoiassem a preservação do tribunal” (Koerner & Freitas, 2013, pp. 162-163). Sobre esse papel importante do colegiado²², o então presidente do Tribunal, Ministro Rafael Mayer recorda que:

Ulysses Guimarães teve uma grande abertura para o Supremo, sempre considerou o Supremo, sempre procurava me ouvir, e eu tive, mesmo, muita influência. Eu tinha até um ministro designado para representar o Supremo na Constituinte, que foi o ministro Sidney Sanches. Era lá designado. E tudo isso graças ao velho Ulysses Guimarães, que era uma figura extraordinária.

[...] Mas era essa atuação mesmo. Quer dizer, a frequência, a gente frequentava, eu ia sempre lá, sempre me encontrava com o Ulysses, eu, pessoalmente, Sidney Sanches estava permanentemente lá. De maneira que era uma coisa permanente.

[...] Era um ofício de mão dupla entre o Supremo e a Constituinte. [...] Era isso mesmo. Eram os assuntos jurídicos e políticos. Não se fazia muita distinção.

(Fontainha, Queiroz & Sato, 2015, pp. 70-73)

²² Enquanto Mayer relata essa participação como do Supremo enquanto instituição, Nelson Jobim, que à época era deputado constituinte e viria a tomar assento também no STF, trata da participação como algo individual do Ministro Rafael Mayer. Dizia ele que “O Supremo, os juizes do Supremo não discutiam esse assunto. A única articulação que tinha do Supremo era a ligação do Rafael Mayer com o... Porque o Rafael Mayer sucedeu o... Quem abriu a Constituinte foi o Moreira Alves. E o Rafael Mayer entrou em março ou abril, ou coisa assim, e assumiu a presidência. E o Rafael mandava para o Ulysses os pedidos do Rafael, que não eram pedidos do Supremo, eram coisas, ideias dele. E o Ulysses mandava para mim. Eu tenho comigo, nos meus arquivos, as cartas do Rafael Mayer, com aqueles rabiscos do Ulysses, pedindo para mim olhar, ver o que que podia fazer e não sei o quê” (Fontainha *et al.*, 2015, p. 119).

Soa contraintuitivo, por conseguinte, o fato de que o Supremo marcou posição contrária à expansão da legitimidade ativa para propositura de ações a partidos políticos. Em verdade, “O governo e o STF entendiam que deveria ser mantida a exclusividade do PGR” (Koerner & Freitas, 2013, p. 165). Também é de se destacar a participação do então Ministro da Justiça, Paulo Brossard, que posteriormente viria a tomar assento na Suprema Corte, alertando “para os perigos de sobrecarregar o STF com o fácil acesso a uma ação sem custo” (Koerner & Freitas, 2013, p. 165). O Ministro Octavio Galotti, que atuava no Tribunal durante aquele momento de transição, também externa algum desconforto com a amplitude da legitimidade ativa conferida pela nova constituição, atribuindo a ela uma piora no cotidiano de trabalho do STF justamente porque “abriu muito as ações diretas de inconstitucionalidade” (Fontainha & Guimarães, 2017, p. 73).

Essa postura refletiu, em um primeiro momento, em explícita crítica de ministros do STF ao pretenso “uso político” do colegiado feito por partidos. Um caso representativo foi a judicialização dos planos econômicos do Governo Collor²³. O PT, exercendo contundente oposição, deu entrada em uma Adin, de nº 259, que contestava inúmeras medidas provisórias que integravam a política governamental, nomeadamente as MPs 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 167, 168, 169 e 173. O assunto, que também foi objeto de Adin da OAB e de inúmeras ações judiciais em instâncias inferiores, colocava o Supremo no centro do debate nacional, ainda que sem qualquer voluntarismo por parte de seus juízes.

Após o início do julgamento, o Ministro Paulo Brossard votou pela extinção da ação e fez duras críticas à Adin movida pelo PT, pela ausência de fundamentação jurídica consistente. Segundo Brossard, a ação representava mera disputa política, veiculando argumentos genéricos atinentes a uma suposta falta de competência do Presidente da República para a edição de MPs. Em sua manifestação, que acabou tendo a adesão da maioria do Plenário, o ministro exprimiu uma crítica feroz à mobilização do Supremo para servir aos interesses políticos de partido:

Quando a Constituição dá a determinadas entidades legitimação para ajuizá-las, não dá gratuitamente, não é apenas para homenagear esta ou aquela autoridade, esta ou aquela entidade, é para que estas entidades possam prestar verdadeiro serviço público; [...] O S.T.F. não pode ser transformado em uma espécie de “roda

²³ Para um relato completo desse episódio, ver Arantes, 1997; Kapiszewski, 2012; Bogéa, 2016.

dos expostos” à porta do qual e a seus cuidados sejam abandonados os rebentos espúrios ou assim supostos para os quais os autores não voltam mais os olhos.

Anos depois, o então Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes, momentos antes de tomar posse como Ministro do Supremo, criticava publicamente o que considerava uma atuação excessiva do PT na arena judicial como oriunda de uma “cultura espúria e antidemocrática que, originada na ideologia totalitária de certas correntes políticas, espraia-se pela imprensa e por toda a sociedade”. Em pronunciamento à imprensa, Mendes disse que “a oposição a todo e qualquer ato estatal” é admissível em governos autoritários, e não numa democracia. "Em um Estado democrático de Direito, essa atitude não pode subsistir, sob pena de ofender o próprio interesse público”²⁴.

Com efeito, percebemos que os próprios juízes constitucionais, ao menos no início do período de redemocratização, não compreendiam a relação estabelecida entre partidos e STF por meio das Adins como um *mutualismo* institucional, mas antes como uma relação de contornos *parasitários*. Isso porque, se era notável o benefício político extraído pelas legendas desde então, compreendia-se que o alastramento de ações de partidos na Corte não agiria para aumentar sua autoridade, mas antes para desprestigiar a nobreza de seu papel constitucional. Expressando esse sentimento, o Ministro Gilmar Mendes, juntamente com um renomado jurista, registra em obra doutrinária que “está-se diante de um sério risco de banalização da legitimidade de propositura de uma ação que trata da sindicabilidade de leis” (Mendes & Streck, 2013, p. 1413). Os autores são particularmente refratários ao papel desempenhado por partidos que possuem baixa representatividade no Congresso Nacional e valem-se do Supremo para inflar sua visibilidade. Por isso sugerem que

É de se indagar se não seria mais adequado para a preservação da nobreza do instituto do controle abstrato de normas e para o bom desempenho da jurisdição constitucional, que se convertesse o direito de propositura dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional em direito de propositura de um determinado número de deputados ou de senadores. (Mendes & Streck, 2013, p. 1413)

O fato é que o poder de ação direta concedido pela Constituição aos partidos estabeleceu um constante canal de interação entre essas instituições. Como registra Rogério Arantes, os efeitos dessa inovação constitucional foram representativos: “during the 15 years in which the constitution

²⁴ Entrevista disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2106200228.htm>

has been in force, no less than 3,014 Direct Actions of Unconstitutionality have been brought against federal and state laws and administrative acts” (Arantes, 2005, p. 239). Sob o ponto de vista analítico, também se criou um novo foco de investigação, visto que “la decisión de llevar un caso a las Cortes es un ejercicio del poder político tan importante como es la toma de decisiones de los jueces en un caso” (Taylor, 2004, p. 124).

Deve-se pontuar, além disso, que em tempos recentes não se nota mais presente no discurso do STF e de seus juízes uma posição refratária a esse acionamento de partidos. Essa mudança refletiu-se, por exemplo, na superação de antiga jurisprudência da Corte que criava um filtro para que ações propostas por partidos que perdessem representante no Congresso em momento posterior fossem sumariamente rejeitadas (ADI 2.618 AgR-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-8-2004, P, DJ de 31-3-2006). Ademais, a evolução do modelo constitucional de 1988 ampliou os poderes de partidos para também proporem a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), instituída pela Emenda Constituição nº 3/93, e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), regulamentada apenas em 1999, pela Lei nº 9.882/99.

Com efeito, é preciso compreender o impacto dessa atuação para além do partido político em si e dos efeitos do acionamento judicial em cada caso concreto. Assumo que o reiterado uso de cortes gera efeitos diretos sobre a posição de instituições judiciais no sistema político, visto que “a cada ADIn proposta após serem derrotados no Congresso, partidos e parlamentares da oposição – quem quer que seja a oposição da vez – confirmam e aumentam a autoridade do STF” (Arguelles, 2009, p. 6). Ou seja, ações apresentadas por partidos constituem opções táticas tomadas por essas entidades diante de confrontos políticos concretos e imediatos, porém seus efeitos, no longo prazo, possuem um efeito mais amplo sobre o arranjo de forças daquele sistema. Ao deferir a um tribunal o papel de árbitro em importantes conflitos de modo reiterado, agremiações partidárias contribuem para alçar esse colegiado a uma posição de maior destaque no ambiente político.

Esse fenômeno, aliás, não se restringe a atitudes de opositoristas, visto que um conjunto difuso de atores originaram incentivos convergentes à expansão de poder do Supremo nas últimas décadas, inclusive de agentes individuais e partidos provenientes da base governista. Com efeito, ainda que as *motivações* de partidos litigantes possam estar concentradas em preocupações pontuais e específicas, os *impactos* do caminho da judicialização vão além daquelas circunstâncias

e reverberam na expansão comparativa de poderes da Corte em relação aos demais Poderes.

III.3. A literatura sobre ações de partidos

O primeiro estudo que se tem notícia sobre ações diretas de inconstitucionalidade de partidos políticos foi publicado por Marcus Faro de Castro, em 1993, no sétimo número dos Cadernos de Ciência Política da Universidade de Brasília. A partir de um olhar relativamente otimista sobre o potencial do Judiciário como espécie de válvula de escape democrática, o autor compreendia a robusta atuação de partidos perante a Corte naquele breve período de redemocratização como evidência de que estaríamos diante da “possibilidade de se resolver, ao menos em alguma medida, o ‘problema de representação’ não corresponde a um sonho quimérico” (Castro, 1993, p. 16).

A pesquisa tomou como premissa a Constituição de 1988 como marco do “descobrimento” do Judiciário pelos outros Poderes no Brasil, tendo a Carta alçado institucionalmente o sistema judicial e destacado seu papel “como canal de articulação do conflito social e político” (Castro, 1993, p. 16). O autor enfatizava, assim, essa função de natureza “calibradora” do STF, servindo como instância responsável pela “articulação entre a política institucional e a mobilização social apolítica” (Castro, 1993, p. 25). Dando o tom dos estudos que se seguiram, Castro preocupava-se essencialmente com esse novo papel institucional da Corte, sem jogar luz de forma mais aprofundada sobre o interior dos partidos e suas motivações no trajeto até a arena judicial.

Em um contexto no qual pesquisa empírica apresentava desafios procedimentais bastante elevados, o autor levantou todas as Adins ajuizadas por partidos políticos entre a promulgação da Constituição e fevereiro de 1993, totalizando 115 processos, e as categorizou por proponente e matéria. Vale notar que, na época, as Adins de partidos representavam 13,85% do total ações diretas propostas, o que reforça o fato de que o Supremo foi utilizado amplamente por partidos políticos desde os primeiros anos de vigência da Carta Magna.

A partir da designação de um índice de contestação política, que categorizou as ações pesquisadas, o autor verificou a existência de “uma grande quantidade de processos que versam sobre a constitucionalidade de regras eleitorais ou relativas a questões de política local” (Castro, 1993, p. 31), o que indicaria um papel, especialmente dos partidos tidos como de direita, “preponderantemente ou exclusivamente” em questionar esse tipo de matéria (o que, ao menos em

princípio, não tinha caráter de oposição ao governo federal). Ainda que não tenha articulado a questão exatamente dessa maneira, desde logo Castro trazia evidências de que os incentivos à expansão judicial não eram localizados apenas em agremiações partidárias minoritárias e/ou de oposição, havendo iniciativas de partidos pertencentes à coalizão governista que poderiam dar conta de uma convergência de suportes políticos ao Tribunal de todos os lados do espectro ideológico e da divisão governo-oposição (Whittington, 2005).

Nada obstante, Castro notou que, até 1993, “o maior número de ADINS dos partidos políticos questiona[va] a constitucionalidade dos instrumentos legais de diversos aspectos da política econômica”, chegando a um patamar superior a 44% dos processos investigados. Esse aspecto seria relacionado com uma forte intenção de partidos políticos em “alterar os rumos da política econômica, não através da legislação, mas da jurisdição constitucional” (Castro, 1993, pp. 33-34). Mais do que isso, é fundamental compreender esse movimento a partir (i) de um contexto bastante peculiar da política econômica do Governo Collor, com uma guinada neoliberal que suscitou postura combativa da oposição; e (ii) de um cenário alastrado por toda América Latina de contestação judicial da governança econômica (Kapiszewski, 2012; 2013).

O autor também observou que partidos de esquerda apresentaram ações que, em geral, exigiam redistribuição de renda. Por esta razão, percebia um viés transformador da atuação do Supremo, tendo em conta um suposto “potencial da jurisdição como instrumento de reforma gradual da estrutura social e econômica” (Castro, 1993, p. 55). De outro lado, o estudo inaugural de Castro também observou um baixíssimo índice de sucesso dos partidos no STF. Segundo dados analisados pelo autor, as agremiações que foram à Corte até 1993 obtiveram êxito em apenas 2,6% das Adins, sendo que 45,21% dessas foram rejeitadas e um amplo número de processos ainda não haviam sido apreciados até a publicação.

Ou seja, naquele momento pós-autoritário de transformação radical da política econômica, o estudo percebia a Corte como uma espécie de trincheira política para a oposição influenciar a governança da economia, porém indicava ao mesmo tempo um nível de intervenção judicial muito reduzido por parte do STF. O primeiro pesquisador do tema demonstrava alguma esperança no papel transformador do Judiciário, depositando expectativa que se aproxima da ideia de tribunal

como instância representativa evocada em estudos mais recentes (cf. Pogrebinschi, 2011; Barroso, 2016; entre outros).

Desde aquele momento, já se colocavam perguntas que serviriam de liame das pesquisas que se seguiram. Se partidos perdem tanto (mais que outros atores legitimados), por que continuam indo ao Supremo? Se o desenho institucional conferiu um papel notadamente saliente ao STF, por que a Corte não explorava de forma mais incisiva essa potencialidade transformadora? O baixo índice de ações mais interventivas do STF seria compatível com o diagnóstico consensual de expansão de poder do Tribunal ou de judicialização da política?

Algumas dessas questões foram enfrentadas em estudo posterior intitulado “*O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*”, um dos primeiros textos publicados no âmbito das ciências sociais que se valeu desse termo, servindo como ponto de convergência para os estudos sobre tribunais nas décadas que se seguiram²⁵. Na ocasião, o autor tratou de ações de partidos políticos como episódios singulares de “confrontação institucional” em que se misturariam ações de cunho *jurisdicional* com ações de caráter *não-jurisdicional*” (Castro, 1997a). Ou seja, segundo Faro de Castro as ações movidas por agremiações partidárias teriam um caráter diferente daqueles processos iniciados por outros atores legitimados, visto que nesse tipo de iniciativa haveria um elemento político marcadamente imiscuído na ação propriamente jurídica.

Essa abordagem é apresentada a partir da distinção entre dois planos de interação institucional do Judiciário com o sistema político, em que ações não-jurisdicionais referem-se ao “exercício informal (ou institucionalmente marginal) do poder”, aqui incluídos, inclusive, discursos de juízes em pronunciamentos e declarações à imprensa. De outro lado, as ações jurisdicionais seriam “caracterizadas pelo exercício formal da autoridade judicial”, abrangendo o conjunto de pronunciamentos judiciais oficiais (Castro, 1997a). O autor, portanto, foi precursor em sua análise ao levar em conta não apenas as instituições formais, como de praxe na literatura, mas também as instituições informais²⁶ (Helmke & Levitsky, 2004; Levitsky & Helmke, 2006). Essa agenda de

²⁵ O jurista Ferreira Filho publicou artigo sobre a *judicialização* da política e a *politização* da justiça em periódico da área jurídica alguns anos antes (Ferreira Filho, 1994). Outro autor que também realizou pesquisa amparada no termo judicialização da política naquele mesmo ano de 1997 foi Ariosto Teixeira, em dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

²⁶ Esse aspecto merece ser destacado pois, como alertam Helmke e Levitsky, “Mainstream comparative research on political institutions focuses primarily on formal rules. Yet in many contexts, informal institutions, ranging from

pesquisa, que avançou pouco no institucionalismo como um todo, é ainda mais latente nos estudos brasileiros sobre o STF e o sistema de justiça, com recentes incursões sobre a interação entre a Corte e a opinião pública (cf. Oliveira, 2004; Falcão & Oliveira, 2011).

No que concerne especificamente à relação entre Corte e partidos, por conseguinte, o estudo reforçou considerações anteriores quanto às ações formais de partidos, que teriam baixa taxa de sucesso no Supremo, porém indicou mais claramente a influência do Tribunal sobre o sistema político em aspectos informais que escapam à análise quantitativa. Além disso, citou casos representativos da década de 1990 em que houve decisões contrárias “ao interesse dos políticos ou do governo, reações de políticos e/ou membros do Executivo e ‘réplicas’ e ‘tréplicas’ através de pronunciamentos informais de juízes e outros atores” (Castro, 1997a). De outro lado, Castro manteve seu foco sobre o impacto do STF na política, sem aprofundamento mais sistemático sobre as razões ou motivações que levavam partidos à Corte.

Em outro trabalho fundante do campo de estudos sobre tribunais, Luiz Werneck Vianna, Maria Alice de Carvalho, Manuel Cunha Melo e Marcelo Burgos realizaram uma ampla pesquisa abrangendo todas as Adins ajuizadas até 1998, totalizando um conjunto de 1935 ações. Os autores constataram que “o processo de judicialização da política no Brasil tem sido o resultado de uma progressiva apropriação das inovações da Carta de 88 por parte da sociedade e de agentes institucionais” (Vianna *et al*, 1999, p. 53), ainda que, até aquele momento, houvesse uma espécie de “resistência do Judiciário ao desempenho de papéis que o arrostem a se tornar um personagem central” desse processo (Vianna *et al*, 1999, p. 53).

A partir de uma abordagem mais próxima da sociologia e claramente otimista quanto a esse “novo” papel judicial, os autores tratam das Adins de partidos não apenas como um recurso de minorias parlamentares, mas também como um recurso para se “aprofundar a adesão dos grupos políticos de orientação popular às instituições da democracia política, em particular aos procedimentos específicos do Poder Judiciário, assimilado, progressivamente, como lugar de aquisição e de defesa de direitos” (Vianna *et al*, 1999, p. 95). Produzido em um contexto histórico no qual partidos de

bureaucratic and legislative norms to clientelism and patrimonialism, shape even more strongly political behavior and outcomes. Scholars who fail to consider these informal rules of the game risk missing many of the most important incentives and constraints that underlie political behavior” (Helmke & Levitsky, 2004, p. 725).

esquerda ainda não haviam logrado êxito eleitoral no Executivo federal, o trabalho atribuía à judicialização um processo que teria feito “da esquerda um celebrante ativo e permanente do pacto constitucional, na forma pela qual ele foi firmado na Carta de 1988” (Vianna *et al*, 1999, p. 95).

A partir desse viés, os autores classificaram os partidos postulantes por um critério de orientação política, concluindo que 74% das Adins foram propostas por partidos de esquerda, 20,8% por partidos de centro e apenas 5,9% por partidos de direita, em um total de 338 ações. Além disso, confirmaram que a maior parte dos processos dizia respeito a temas da administração pública (40,8%) e regulação da economia (21,7%). Esses dados, para os autores, comprovariam que o processo da judicialização seria impulsionado como um recurso da minoria e de partidos de esquerda, como faria prova o conjunto de Adins de partidos de esquerda voltadas ao debate da repartição da riqueza social (Vianna *et al*, 1999, p. 103).

Werneck Vianna e Marcelo Burgos juntaram-se a Paula Salles para atualizar sua pesquisa sete anos depois, com o “propósito de verificar se o padrão de judicialização da política antes constatado ainda persiste – especialmente depois da conquista do governo por uma coalizão política inscrita à esquerda do espectro político” (Vianna *et al*, 2007, p. 43). Os autores verificaram que o instrumento da Adin é “altamente sensível às mudanças nas políticas de governo” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 43), visto que o grande desbalanceamento entre ações de partidos de esquerda e de direita foi revertido após a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Executivo. Como efeito dessa mudança, o percentual de ações de partidos de esquerda²⁷ no período de 1988 a 2005 caiu para 56,6%, sendo 14,9% do centro²⁸ e 7,5% da direita²⁹, além de outros 21% de “nânicos”³⁰.

Um aspecto importante captado pelo novo estudo foi “a bolha de crescimento dos partidos considerados nânicos, que assumem um momentâneo protagonismo no cenário das Adins, especialmente entre 2000 e 2001” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 68). Os autores também buscaram distinguir o foco de ação dos partidos por orientação política, concluindo que “as Adins de partidos de esquerda e de direita têm como alvo privilegiado normas produzidas pelos poderes

²⁷ PT, PDT, PSB, PPS, PC do B, PCB, PSOL, PV e PSTU.

²⁸ PSDB, PMDB, PTB e PL.

²⁹ PFL, PPB, PP e PRONA.

³⁰ PHS, PDC, PLP, PNA, PSC, PSD, PST, PTR, PMN, PPR, PSDC, PSL e PTN.

federais; já os partidos de centro têm pouco mais da metade das suas Adins voltadas contra normas estaduais, e entre os partidos nanicos predominam aquelas contrárias às normas estaduais” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 68).

Neste ponto, cumpre pontuar que, apesar de evidências claras de que a posição do partido dentro ou fora da coalizão governista poderia ser mais determinante do que o perfil ideológico da legenda, os autores seguiram presos às conclusões do trabalho inaugural que colocaram essa característica como principal fator explicativo. Assim, assinalaram que, “entre as 393 Adins contra o executivo e o legislativo federais, nada menos que 274 (69,7%) foram propostas pela esquerda, em forte evidência da adoção das Adins como mecanismo de defesa das minorias políticas em face da maioria esmagadora do presidencialismo de coalizão” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 68).

Foi preciso reconhecer, de todo modo, que a ida dos partidos ao STF seria bem enquadrada como “uma via complementar da disputa política” e, em particular, “de exercício da oposição, mais utilizada pela esquerda, mas igualmente mobilizada pelo centro e pela direita” (Vianna, Burgos & Salles, 2007, p. 69). Em verdade, a matriz ideológica talvez se mostre ainda menos pertinente para a explicação se considerarmos que as políticas implementadas pelo PT no período abrangido pela pesquisa, especialmente no campo da política econômica, foram muito menos distantes das preferências dos partidos de centro e de direita do que se percebia na relação Governo FHC e PT entre 1995 e 2002, por exemplo (aspecto suscitado em Taylor & Da Ros, 2008). Ou seja, um número de ações menor poderia ser mero reflexo de uma redução do tensionamento no campo político mais amplo.

A partir de um viés mais próprio aos estudos da área jurídica, o trabalho de Maués e Leitão elege duas possíveis razões para partidos políticos acionarem o Supremo Tribunal Federal pela via de ações diretas de inconstitucionalidade. De um lado, o uso desse instrumento poderia significar o que chamam de uma forma *legítima* de proteção do texto constitucional contra atos violadores dos Poderes Legislativo e Executivo, de outro, os partidos poderiam utilizar as Adins “com o objetivo de converter o STF em uma terceira ‘Casa Legislativa’” (Maués & Leitão, 2004, p. 32).

Esse viés binário parece simplista diante do que estabelece a literatura de ciência política sobre o tema, porém se cuida de uma das raras tentativas de se compreender as motivações dos partidos

para levar assuntos ao Supremo via Adins. O método adotado pelos autores, contudo, não se verte ao interior dos partidos, mas antes ao conteúdo das decisões da Corte sobre suas ações. Assume-se que alguns indicadores decisoriais seriam suficientes para se aferir se uma determinada ação seria uma iniciativa com razões jurídicas *legítimas* de questionamento de constitucionalidade ou se constituíram meros artifícios (tidos por *ilegítimos*) de extensão de disputas da arena político-eleitoral.

Assim, Maués e Leitão concentram seu esforço analítico sobre um conjunto reduzido de decisões do STF em ações de partidos buscando aferir (i) casos em que houve decisão liminar ou de mérito favorável ou parcialmente favorável ao pedido dos litigantes ou (ii) casos em que, apesar de não ter ocorrido decisão favorável, haja voto divergente no colegiado ou, ao menos, que, no bojo das fundamentações apresentadas pelos ministros tenha sido detectada a plausibilidade jurídica do pedido. Assumiam, portanto, que as ações *legítimas* seriam apenas aquelas que conseguisse angariar alguma atenção do STF mediante decisões favoráveis ou parcialmente favoráveis, ou mesmo algum voto divergente. O estudo carecia, contudo, de quaisquer elementos que suportassem as premissas que embasavam a distinção entre ações *legítimas* e *políticas*.

Se Werneck Vianna e seus colaboradores jogaram luz sobre o que chamaram de “orientação política” dos partidos, Matthew Taylor enfocou em sua pesquisa o papel dos partidos que ocupavam a oposição (Taylor, 2004; 2008). De forma mais clara, seu estudo busca compreender as motivações desses atores e a forma pela qual “the tactical use of the full federal court system fits into their broader political strategies” (Taylor, 2008, p. 90). Além disso, o autor elege a *saliência* de uma política pública como um fator explicativo importante para sua eventual judicialização por partidos.

Uma premissa de Taylor, já mencionada neste trabalho, diz respeito ao fato de que ao levar um tema para a arena judicial, um partido pode ter em vista não apenas um objetivo de *veto* a uma política governamental, mas também um objetivo de *voz*, *i.e.* de vocalizar publicamente sua oposição a algum tema em um espaço com visibilidade, mesmo quando suas chances de vitória são mínimas. Nesse contexto, as táticas dos partidos não envolvem apenas o Supremo, que deve ser visto como um dos potenciais focos de embate, visto que “judicial review in the high court is

not always the best tactical option for policy opponents, nor are constitutional challenges the sole or even main legal instrument used by policy opponents” (Taylor, 2008, p. 91).

A abordagem também difere das demais ao examinar como diferentes tipos de estruturas institucionais moldam as táticas jurídicas de partidos. De um lado, a *estrutura interna dos partidos* determinaria como os objetivos estratégicos são eleitos e de que forma as escolhas táticas são tomadas, enquanto a *estrutura do sistema judicial* determinaria quais escolhas táticas são alternativas viáveis na arena judicial. Ou seja, aqui foi considerado todo o campo de opções perante o Judiciário, incluindo a possibilidade de propositura de ações judiciais em instâncias inferiores.

Taylor contrasta o período em que o PT esteve na oposição a FHC (1995-2002) com o período subsequente, durante o qual o partido estava à frente do governo. Apesar de sua postura incisiva na arena majoritária, o PT possuía pouca influência sobre o processo de formulação de políticas ante o Executivo e o Legislativo enquanto esteve na oposição, o que tornou a arena judicial um espaço importante para estratégias políticas mais amplas. Em particular, o uso das cortes constituía um caminho de publicizar sua oposição ao Governo FHC, em especial na temática da política econômica, de modo que “their use was aimed at keeping policy choices in the public eye (Taylor, 2008, p. 93).

O autor enumera quatro objetivos táticos do PT em seu uso de tribunais como espaço de veto e de voz: (i) *declarar* sua oposição a políticas governamentais, “mostrando serviço” a sua base; (ii) *atrasar* a implementação de políticas; (iii) *desabilitar* políticas através da contestação de leis; (iv) *desacreditar* políticas através de argumentos manejados em ações. Nesse sentido, a depender da estratégia específica, o partido poderia ativar diretamente o STF ou se valer de outros mecanismos, com a ativação de tribunais de instâncias inferiores. Em todo caso, “the most prominent legal instrument employed by the PT during the Cardoso presidency was the direct action of unconstitutionality (ADIN)” (Taylor, 2008, p. 94).

Em que pese ter verificado apenas três ações do partido que foram vitoriosas no mérito, Taylor percebe como a média de mais de uma Adin por mês era consistente com a estratégia política mais ampla do PT, indo além da mera disputa jurídica. Nesse sentido, é relevante apontar que o autor agregou como elemento metodológico importante a realização de entrevistas com atores-chave, o

que lhe permitiu, por exemplo, ouvir de um líder partidário que, através das Adins, o partido “sought to create a political fact, generate an issue and a debate” (Taylor, 2008, p. 95). Assim, o trabalho consegue avançar de forma mais consistente que seus antecessores para explicar as motivações por trás dos partidos que vão ao Supremo. No caso do PT, por exemplo, verificou como as ações refletiam um *mix* de estratégias políticas com convicções jurídicas genuínas. Em linha com o que perceberam Dotan e Hofnung no ambiente político israelense, “unlike other types of repeat litigants, politicians may resort to litigation or maintain court cases even when their chances to achieve legal victories are limited or negligible. They are a rare breed of court repeat players who can turn legal defeat into political victory” (Dotan & Hofnung, 2005, p. 101).

Desse modo, Taylor também apresenta uma explicação consistente para o baixo índice de sucesso de partidos na Corte, em comparação a outros legitimados. Isso porque, “if the goal is to voice opposition, the best tactical use of the courts may not coincide with the best political-legal strategy for delaying or disabling the policy” (Taylor, 2008, p. 101). Outro fator importante captado pelo estudo diz respeito ao fato de que o uso estratégico do STF e outros tribunais pelo partido “shows a willingness to work within the confines of the system, thereby implicitly ratifying its role” (Taylor, 2008, p. 101). Ou seja, apesar de manifestarem algum desconforto com o fato de o STF ser integrado por juízes indicados por Presidentes aos quais faziam oposição, o PT seguiu apresentando ações como parte de sua estratégia e, assim, reconheceu a autoridade e alimentou o capital político do Tribunal. Assim, ainda que suas táticas jurídicas sejam em grande parte um reflexo das estratégias mais amplas, “simultaneamente, legitima a las Cortes como um cuerpo que toma decisiones” (Taylor, 2004, p. 123).

A entrada do PT no governo, por sua vez, colocou PSDB e PFL na linha de frente da oposição. Taylor indica como a própria organização desses partidos, sem uma cultura de base forte como no Partido dos Trabalhadores, poderia tornar a estratégia de ativação do STF ainda mais proeminente para a oposição, em detrimento dos “broad-based lower court challenges that were a common part of the *guerrilha jurídica* used by the opposition to Cardoso” (Taylor, 2008, p. 102). O estudo, contudo, somente alcançou o início do segundo ano do Governo Lula.

Nesse limitado período, abrangeu vinte e cinco Adins e percebeu uma mudança de foco para temas como tributação, agricultura e regulação do setor elétrico. De mais relevante, percebeu-se a

manutenção do caráter majoritariamente oposicionista nas Adins de partidos, com PSDB e PFL naturalmente assumindo o protagonismo. Em essência, Taylor conclui que os partidos de oposição incorporaram a tática de acionamento do STF como uma forma de avançar seus objetivos estratégicos mais amplos. Ou seja, “regardless of ideology [...] it is clear that political parties in Brazil frequently turn to the courts as a tactical extension of their strategies elsewhere in the political system” (Taylor, 2008, p. 107).

O autor também é o primeiro a apontar o papel da estrutura interna de cada partido como um aspecto determinante para compreendermos a forma pela qual atores eleitos fazem uso de instituições judiciais. Ao comparar os dois períodos, Taylor indica que as “internal institutional structures and the patterns of internal decision making they engender play a role in determining which of the panoply of available legal tactics will be used by a given party” (Taylor, 2008, p. 107). As diferenças entre os períodos, por conseguinte, poderiam ser explicados pela saliência das políticas governamentais, mas também pela estrutura dos partidos. O PT, em particular, teria um papel mais ativo perante o Judiciário também por sua hierarquização interna, visto que:

The party’s forceful opposition to Cardoso’s reforms, combined with strong internal discipline and a professional legal staff working directly for the PT congressional delegation, permitted the party to undertake more elaborate legal tactics than those used by many other opposition political parties (Taylor, 2008, p. 108).

Da Ros, por sua vez, apresenta uma tipologia que divide a atuação de cortes constitucionais entre dois modelos-ideais, (i) *tribunais como árbitros*, que diz respeito ao papel judicial de resolução de conflitos entre atores políticos com poderes semelhantes em contextos de alta dispersão do poder político, em um cenário de distribuição mais ou menos equitativa de forças que proporciona maior autonomia de tribunais para decidir à revelia de constrangimentos políticos; e (ii) *tribunais como instrumentos de oposição*, quando as cortes servem de canal para que adversários da coalizão governista externem oposição a suas políticas, mas a ampla proeminência da coalizão governista fragiliza a autonomia da corte para decidir de forma contrária a interesses majoritários (Da Ros, 2007, p. 95).

No caso específico do Supremo Tribunal Federal, o desenho constitucional brasileiro, com ampla concentração de poderes à Presidência da República, seria gerador de um papel mais tímido da

Corte, que teria seguido por “uma estratégia de gradual afirmação e construção institucional” (Da Ros, 2007, p. 99). Assim, o autor caracteriza o STF muito mais como um *instrumento de oposição* com pouco poder de contestação de medidas da coalizão governante do que como um efetivo *árbitro* de conflitos capaz de decidir de forma mais incisiva. Essa segunda alternativa ocorreria na prática apenas em episódios esparsos, quando o Supremo angariasse “vigoroso” apoio de outros poderes, com amplo suporte político para decidir contra o Executivo.

Essa abordagem apresenta elementos importantes, porém é incompleta. Minha divergência reside muito mais em uma questão de ênfase. O propósito de Da Ros, nitidamente, foi contrastar a visão legalista ainda predominante que postula um insulamento de juízes da política a partir de uma atenção exclusiva a mecanismos formais de proteção da independência judicial. Com efeito, para além da independência *de jure*, o autor reforça que a correlação de forças do sistema político mais amplo é fundamental para se aferir o real lugar de uma corte em um contexto específico. Ou seja, devemos ir além do que dizem as normas jurídicas e descer às dinâmicas políticas mais concretas da independência *de facto*³¹. Por isso, o autor reforça que “a atuação dos tribunais é muito mais um reflexo de um modo de operar a política do que um instrumento propriamente de transformação dessa mesma lógica política” (Da Ros, 2007, p. 100).

Nada obstante, seu diagnóstico mais específico sobre o lugar do STF na política, caracterizando o tribunal essencialmente como uma instituição fraca que tende a sucumbir aos interesses do Executivo, merece ser relativizado. O que percebemos no presidencialismo multipartidário brasileiro é muito menos um Presidente com poderes absolutórios de se impor sobre os demais atores e muito mais um ator político que necessita de uma “caixa de ferramentas” repleta de mecanismos e talentos pessoais para gerenciar um ambiente político altamente fragmentado e tendente à paralisia decisória. Não por outro motivo, a gestão de coalizões no período pós-88 apresenta como retrospecto de seus primeiros trinta anos dois presidentes eleitos (e reeleitos) que conseguiram concluir regularmente seus mandatos e outros dois que foram removidos pela penosa e divisiva ferramenta do *impeachment*. Neste particular, cumpre contrastar a visão de Da Ros com outros autores que têm apontado o STF como um tribunal que angariou ampla capacidade para decidir de forma contrária aos interesses do governo (cf. Melo & Pereira, 2013).

³¹ Artigo argumento nessa linha em Bogéa, 2017.

A tipologia sobre o papel do STF também é importante para entendermos a dinâmica da interação com partidos, ainda que não funcione para apreendermos a dimensão temporal do processo de expansão de poder do Supremo. Se o que explica se uma corte é *árbitro* ou mero *instrumento de oposição* em um determinado contexto é essencialmente a dispersão de poder no sistema político, o que explicaria um Supremo cada vez mais poderoso ao longo das últimas duas décadas? Sendo uma tipologia fundada em um aspecto essencialmente *estático*, tem pouco poder explicativo sobre o *timing* do processo inerentemente *dinâmico* de expansão de poder do STF.

Em pesquisa com abrangência temporal maior, Taylor e Da Ros juntaram-se para comparar os padrões de judicialização durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os primeiros seis anos do governo Lula (2003-2008). Com foco especial sobre o papel dos partidos políticos na propositura de Adins, o trabalho busca demonstrar que, além dos canais institucionais existentes, os quais não tiveram variação entre os períodos comparados, o contexto e as estratégias políticas mais amplas dos atores importam (Taylor & Da Ros, 2008, p. 827).

Os autores verificaram duas principais semelhanças da postura de partidos perante o STF nos Governos FHC e Lula. Em primeiro lugar, confirmou-se a percepção dominante na literatura de que o uso político mais comum do STF pela via do controle abstrato de constitucionalidade é a chamada “judicialização como tática de oposição”, ou seja, partidos que estão fora da coalizão governista vão ao Supremo “com o propósito de declarar oposição ou desmerecer políticas públicas adotadas pelo governo”, ou mesmo vetá-las integralmente ou retardar sua implementação (Taylor & Da Ros, 2008, p. 838). Em todos esses casos, o tribunal funcionaria como uma última esfera deliberativa, ou “terceira câmara legislativa” como caracterizam Arguelhes e Ribeiro, visto que participa “nesse processo depois de algum passo inicial dado por uma maioria legislativa sob a forma de uma mudança (ou tentativa de mudança) na ordem jurídica” (Arguelhes & Ribeiro, 2016, p. 431).

A segunda semelhança diz respeito ao que Taylor e Da Ros chamam de “judicialização como arbitragem de interesses em conflito”, assim compreendida como a hipótese de acionamento judicial que não busca desmerecer ou contrastar uma política pública governamental, mas antes serve de ferramenta para contestar determinadas regras procedimentais que tenham o condão de atingir diretamente os interesses dos atores litigantes. Como exemplo, os autores mencionam casos

de regras eleitorais que concretamente privilegiaram “determinados partidos em prejuízo de outros” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 840).

Um importante achado do estudo diz respeito a uma nova forma de uso político do STF que não havia sido verificada durante o Governo FHC. Cuida-se da chamada “judicialização como estratégia de governo”, quando atores políticos se socorrem da Corte como forma de resolver situações de *gridlock* legislativo ou mesmo quando pretendem retirar do ordenamento jurídico regras legais que constituem obstáculos a suas estratégias de governança política (Taylor & Da Ros, 2008, p. 842). Esse uso foi particularmente acentuado por parte de partidos governistas durante as gestões do Presidente Lula para simbolicamente manifestar contrariedade a medidas adotadas para aumento de salários e gastos com altas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Adicionalmente, a principal diferença aferida pelo levantamento quantitativo de Taylor e Da Ros foi uma queda no número de Adins submetidas ao crivo do STF durante o Governo Lula. E os autores exploram três hipóteses explicativas para essa perceptível redução no acionamento. A um, a aprovação de lei que regula as ações de controle abstrato (Lei nº 9.868/1998), ao conferir rito mais dificultoso para a concessão de liminares em Adins, tornou menos provável uma vitória jurídica célere dos partidos na Corte. A dois, a mudança de coalização governista repercutiu também em mudança do tipo de estratégia judicial utilizada por partidos oposicionistas, sendo que a oposição de tipo sistemático liderada pelo PT durante o governo FHC teria dado lugar a uma oposição mais seletiva de PSDB e PFL/DEM durante o governo Lula, com reflexos sobre o número de ações propostas perante o Judiciário (Taylor & Da Ros, 2008, p. 845). A três, haveria uma modificação de contexto político, refletida em uma diferença na saliência das políticas implementadas em cada período, visto que “a maioria das políticas governamentais centrais da gestão de Lula foi sensivelmente menos controversa do que as da administração tucana” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 846).

Os autores descartam maior poder explicativo à primeira hipótese, sob o argumento de que a mudança formal promovida não seria suficiente para mudar a percepção dos partidos da estratégia de judicialização como um mecanismo pouco custoso de buscar um espaço de veto ou de voz, especialmente a partir da ideia de que mais do que vitórias jurídicas, esses atores vão ao Supremo

em busca de retornos políticos, sem que seja preciso incorrer em custos relevantes. De outro lado, percebem que as outras duas hipóteses conjugadas atestam que o contexto e as estratégias mais amplas dos partidos são variáveis importantes para se aferir os padrões de judicialização da política em diferentes momentos.

Um mérito do trabalho é trazer evidências consistentes de que a mera existência de canais de acesso ao Supremo não é suficiente para explicar *como, quando e por que* esses canais são, de fato, utilizados pelos partidos políticos e pelos demais atores políticos. O contexto e as estratégias políticas mais amplas desses atores não podem ser desconsiderados. No que toca à comparação entre os dois períodos, o estudo aponta mais claramente para semelhanças do que para diferenças. Ou seja, ainda que tenha sido verificada uma redução no número de ações, Taylor e Da Ros exploram elementos que atestam que essa diferença quantitativa não deve ser reputada como evidência de possível arrefecimento do processo de incentivos à expansão de poder do STF. Ao revés, a grande marca da transição de governos rivais foi também uma transição entre os principais partidos litigantes, com uma esperada inversão entre as coalizões lideradas pelo PT, de um lado, e, de outro, PSDB e PFL/DEM.

Com efeito, assim como o baixo índice de ações declaradas procedentes pelo STF não é um dado que pode ser interpretado *a priori* como evidência de que não viveríamos uma judicialização da política (*contra* Pogrebinski, 2011), a redução do número de Adins propostas durante o Governo Lula também merece uma interpretação qualificada. Os trabalhos de Taylor e Da Ros deixam claro que as ações de partidos não podem ser lidas de forma isolada das estratégias políticas mais amplas das legendas. O que se evidencia é que, não obstante flutuações no número absoluto de ações, e independentemente da orientação ideológica dos partidos que exercem oposição ao governo, a opção de se acionar o STF pela via do controle abstrato de constitucionalidade foi incorporada à “caixa de ferramentas” de todos os partidos durante todo o período pós-88.

Os autores também foram precisos ao identificar razões tanto para governistas como para oposicionistas irem até a Corte. Ainda que possamos reconhecer que “the opposition [...] is the main force reacting to and driving the expansion of judicial power” (Arguelhes & Sússekind, 2018), os apoios à posição de destaque do Supremo vêm de todos os lados do espectro político. Uma menor coesão interna da coalização governista, por exemplo, reflete-se em um maior número

de episódios daquilo que Taylor e Da Ros chamam de “fogo amigo”, ou seja, o acionamento do STF por partidos governistas (Taylor & Da Ros, 2008, p. 845). Sob o ponto de vista teórico, a literatura não apresentou novos *insights* significativos na última década, de modo que os trabalhos de Taylor (2004; 2008) e Taylor & Da Ros (2008) conformam o efetivo estado da arte.

III.4. Análise comparativa dos mandatos de FHC, Lula e Dilma

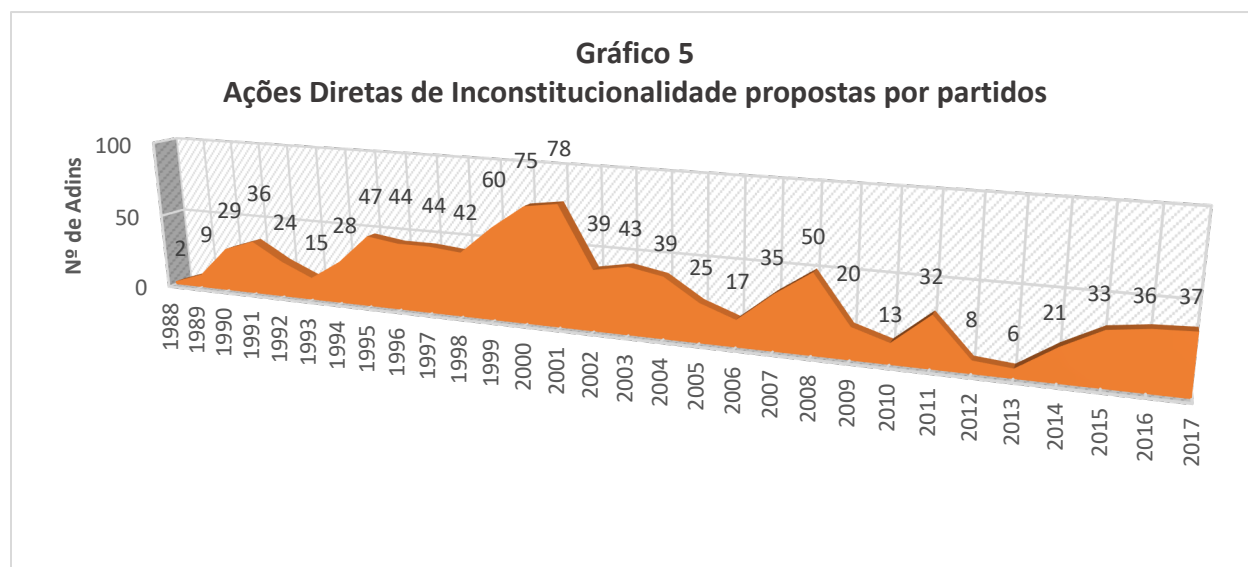
Os estudos mencionados acima, em sua grande maioria, extraem suas conclusões de levantamento empírico das ações de controle abstrato submetidas ao crivo do STF. Desde o estudo de Castro (1993), os trabalhos têm realizado, a partir de critérios por vezes distintos, a extração de informações da própria base do STF, disponibilizada de forma eletrônica. Mais recentemente, essa abertura de dados culminou em um esforço de padronização de informações e formação de bancos de dados para futuras pesquisas. Destaco, em particular, as bases disponibilizadas publicamente pelos pesquisadores Jeferson Mariano Silva (2017) e Julio Canello (2016), oriundas de seus projetos de doutoramento.

O presente levantamento, por conseguinte, não apresenta inovação em relação a trabalhos anteriores, apenas dispondo pontualmente sobre informações acerca da identidade dos partidos que propõem as ações, sem qualquer aprofundamento sobre o comportamento decisório da Corte. Valho-me, de forma preponderante, do banco de Silva (2017) e, subsidiariamente, de Canello (2016). Busco sistematizar e comparar, assim, algumas informações relacionadas à ativação do STF por partidos em três períodos distintos: (i) o Governo FHC, que vai de 1995 a 2002; (ii) o Governo Lula, que vai de 2003 a 2010; e (iii) o Governo Dilma, que vai de 2011 até 12 de maio de 2016, quando houve o afastamento então provisório da governante como parte do processo de *impeachment* conduzido pelo Congresso Nacional, com ampla participação do STF.

Justifico a escolha desses períodos com base em três motivos. Em primeiro lugar, os Governos de FHC e Lula conformam os primeiros mandatos presidenciais estáveis pós-democratização. Nesse sentido, oferecem continuidade no que diz respeito a níveis funcionais de governabilidade. De outro lado, representam um rearranjo do ambiente partidário, com a chega da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores. Por fim, o Governo Dilma, em chave invertida, representa uma continuidade do PT no Executivo, porém difere de seu antecessor pelo cenário de

instabilidade política e baixa governabilidade, que redundou no processo de afastamento da mandatária conduzido pelo Congresso, com a “moderação”/participação do STF.

Indo além do período focalizado, o gráfico abaixo apresenta uma linha do tempo com todas as Adins propostas por partidos de 1988 até 2017. Ainda que não seja possível indicar de forma definitiva tendências de crescimento ou queda, nota-se que essa ferramenta foi incorporada e utilizada continuamente por legendas, independentemente de quem ocupava ocasionalmente a coalizão governista.



O quadro abaixo, por sua vez, apresenta uma listagem dos partidos litigantes nesse mesmo período, o que nos permite perceber que a estratégia judicial foi alastrada pelo mais amplo espectro de partidos. Também podemos notar, pelo número de ações, alguns partidos com destaque. Destaca-se um aspecto pouco discutido na literatura com aparente relevância, qual seja, a ida de partidos “nânicos” à Corte, visto que partidos como PSL e PHS, por exemplo, são claramente sobre-representados no Supremo em relação à sua posição congressional.

O Partido Social Liberal foi fundado em 1994 e teve seu registro junto ao TSE deferido em 2 de junho de 1998, contando, desde a eleição voltada à legislatura que se iniciou em 1999, com apenas um deputado federal eleito em cada período de quatro anos. O Partido Humanista da Solidariedade, por sua vez, é oriundo de uma junção entre o Partido da Solidariedade Nacional (PSN) e do Partido Humanista Democrático do Brasil (PHDB), tendo sido aprovado com a denominação PHS pelo

em 31 de maio de 2000. Sua bancada na Câmara elegeu, em 2006, 2 deputados, mantendo o mesmo número na eleição seguinte e subindo para 5 parlamentares em 2014.

Tabela 1
Adins – Distribuição

Partido	Nº de Adins
PT	198
PDT	124
PSL	93
DEM/PFL	66
PSDB	65
PSB	49
PC do B	46
PHS	34
PPS	33
PSOL; PL	31
PMDB; SD	30
PTB	28
PP/PPB	22
PSC; PV	13
PMN	12
PST	9
PR	8
REDE	6
PRONA; PSD; PTN/PODEMOS	5
PDC; PTC	4
PROS; PSDC; PSTU; PTR	3
Partido Progressista Reformador; PRTB; PT do B	2
PCB; Partido Municipalista Brasileiro; PRB; PRP	1

Os gráficos abaixo apresentam dados de outras ações de controle abstrato de constitucionalidade para as quais partidos também possuem legitimidade ativa. Dois aspectos saltam aos olhos: (i) seu baixo uso por partidos e (ii) a dispersão de ações entre partidos que não apresentam claramente uma lógica ideológica ou de conflito oposição/governo. Para que se compreenda o uso reduzido da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), é preciso um esclarecimento de natureza jurídica. A ADC constitui um mecanismo para que se alcance uma manifestação definitiva do STF sobre a constitucionalidade de uma norma sobre a qual tenha se instaurado alguma controvérsia – é a Adin de chave trocada. Seu uso tem sido bastante limitado em termos gerais. Cuida-se muito mais de uma ferramenta à disposição do próprio Estado para gerar segurança jurídica, com menor

relevância para as estratégias partidárias. A ADO, por sua vez, é uma ação que busca suscitar alguma omissão de um Poder em legislar ou regulamentar determinada matéria, sendo evidente que os partidos com representação no Congresso não manejaram essa ferramenta de forma rotineira.

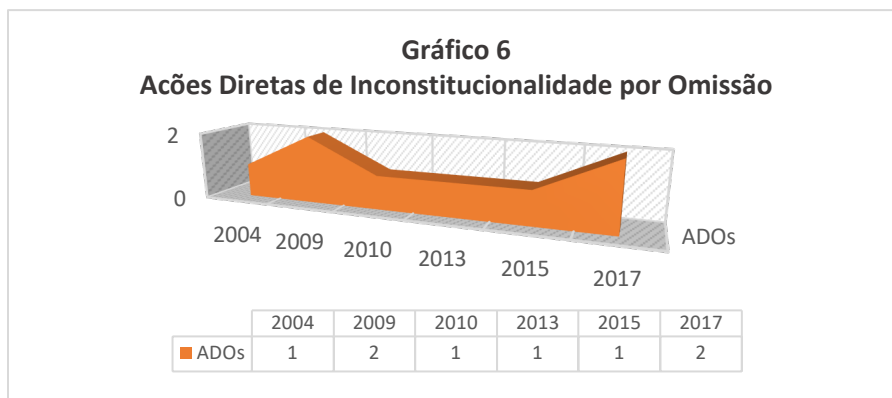


Tabela 2
ADOs – Distribuição

Partido	Nº de ADOs
PDT, DEM, PP, PSL, PPS, SD, PR, PSDB	1

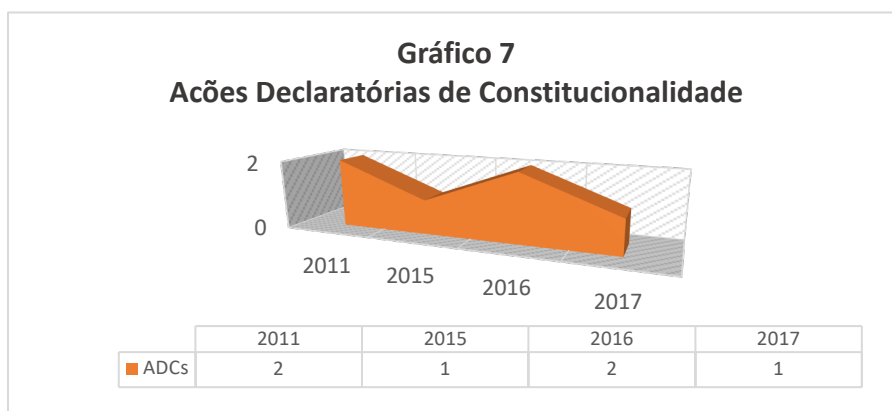


Tabela 3
ADCs – Distribuição

Partido	Nº de ADCs
PPS, DEM, PR, PP, PEN, PODEMOS	1

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ou ADPF, oferece uma natureza diferente. Com escopo bastante amplo, essa medida volta-se a “evitar e eliminar do ordenamento

jurídico qualquer ato do Poder Público que fira de alguma forma os preceitos fundamentais”, como versa sua lei regulamentadora. Na prática, constitui o mecanismo possível de controle abstrato de normas quando não se faz cabível qualquer ação por outra via (Adin, ADC ou ADO). Por isso, fala-se em subsidiariedade desse instrumento no modelo brasileiro de controle de constitucionalidade. Salta aos olhos, nesse caso, não apenas o uso mais elevado, como a posição de destaque do PSOL, um partido de tamanho reduzido e que, ao menos no período de 2003 a 2015, não figurou na coalizão oposicionista.

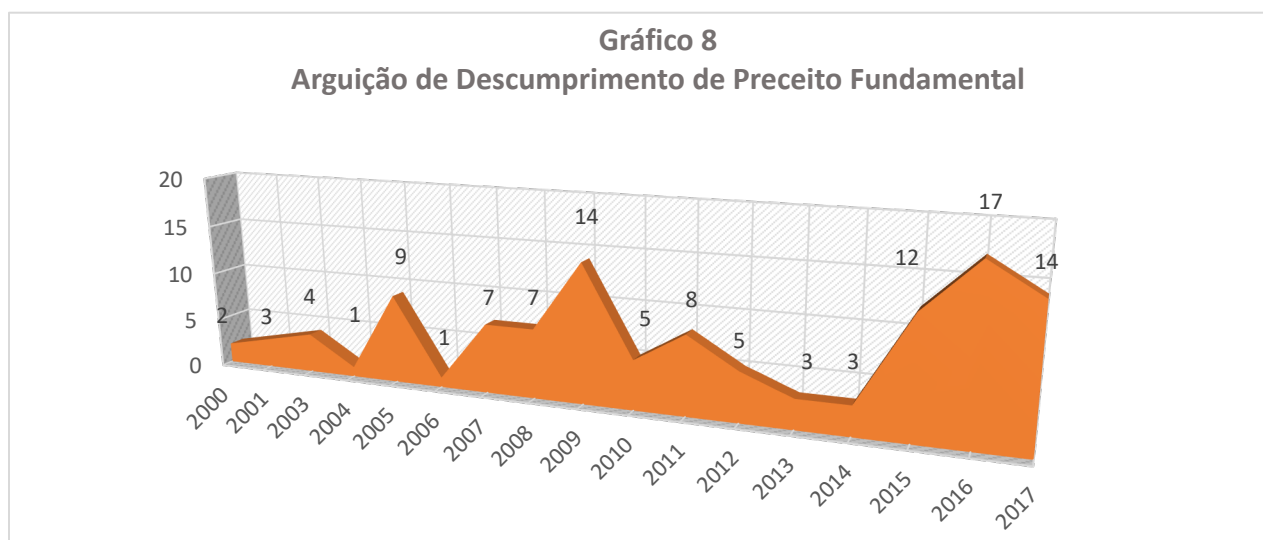
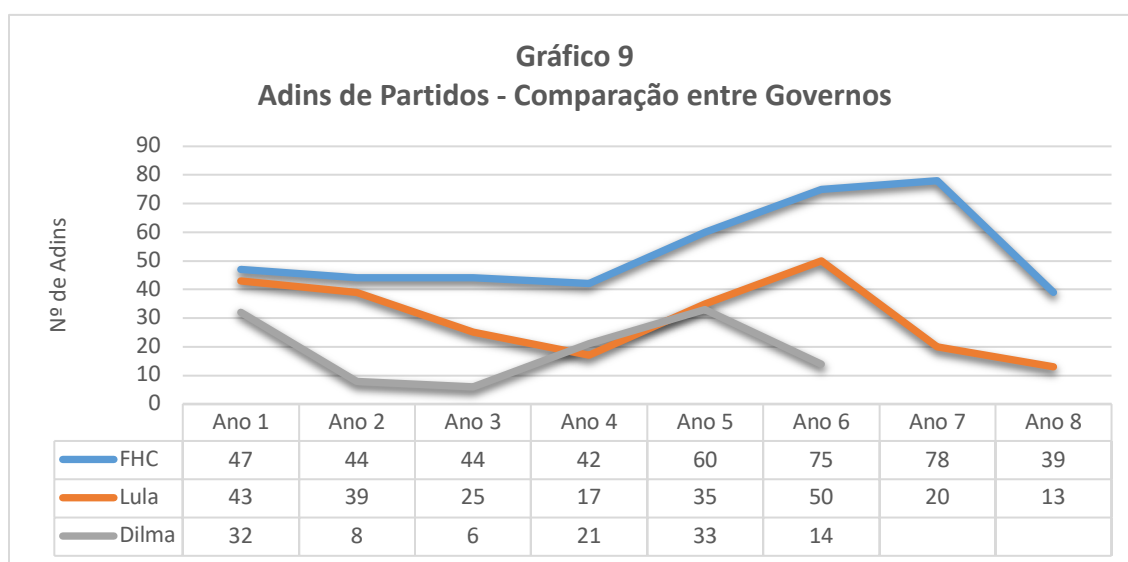


Tabela 4
ADPFs – Distribuição

Partido	Nº de ADPFs
PSOL	14
PFL/DEM	13
PDT, PPS	12
PSDB	10
PT	8
PSB	6
PC do B, PTB, PT do B	4
PR, PP, PHS, PSL, REDE	3
PSD, PMDB, PV, SD	2
PMB, PRTB, PSC, PTC, PODEMOS	1

O gráfico a seguir compara o número de Adins durante os dois mandatos de FHC, Lula e Dilma. Como já detectado pelos estudos mencionados acima, a chegada do PT ao poder repercutiu em uma redução do número de ações, ainda que os mais diferentes partidos tenham mantido a

utilização dessa estratégia de forma mais ou menos consistente ao longo dos anos. Isso não significa, *a priori*, uma queda de intensidade no processo de *judicialização* da política, podendo refletir mudanças nas estratégias de atores eleitos, ou mesmo na saliência das políticas governamentais (cf. Taylor & Da Ros, 2008). Em todo caso, o número de ações não possui uma correlação necessária com a importância da instituição judicial em dado contexto. Como observou Whittington no caso norte-americano, “the rate of judicial activity did not notably increase in the 1890s, but the political significance of the Court’s constitutional decisions did” (Whittington, 2006, p. 285).



A forte oposição feita pelo PT ante o STF durante o Governo FHC reflete-se nos números da distribuição de ações entre os partidos, em um aspecto que já foi estudado à exaustão pela literatura (Vianna *et al.*, 1999; entre outros). De todo modo, também é de se destacar a forte presença de partidos de pouca expressão, em particular os já mencionados PSL e PHS. Claramente, essas legendas alcançaram na Corte um espaço que não tinham na arena legislativa.

Tabela 5
Adins no Governo FHC – Distribuição

Partido	Nº de Adins
PT	140
PSL	68
PDT	51
PCdoB	34
PHS	25
PL	24

PMDB	16
PSB	13
PTB	11
PPB	10
PMN, PPS	8
PST	6
PFL	4
PSDB, PSDC, PTN	2
PPR, PSC, PSD, PV, PSTU	1

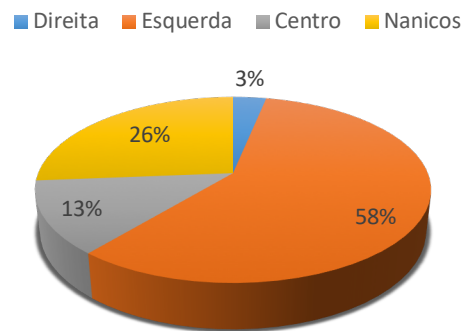
Tabela 6
ADPFs no Governo FHC – Distribuição

Partido	Nº de ADPFs
PDT	2
PCdoB, PSDB, PMDB	1

A classificação a partir de clivagens ideológicas de Vianna, Burgos e Salles (2007) divide os partidos entre (i) direita (PFL, PPB, PP e PRONA); (ii) esquerda (PT, PDT, PSB, PPS, PC do B, PCB, PSOL, PV e PSTU); (iii) centro (PSDB, PMDB, PTB e PL); e (iv) nanicos (PHS, PDC, PLP, PNA, PSC, PSD, PST, PTR, PMN, PPR, PSDC, PSL e PTN). Tendo em vista a volatilidade ideológica dos partidos, qualquer critério de classificação guarda, inevitavelmente, um grau indesejável de subjetividade do pesquisador, de modo, ao menos no que toca ao Governo FHC, adotarei esses mesmos parâmetros para minimizar qualquer tipo de viés³². Também penso ser uma virtude dessa classificação a tentativa de distinção de partidos que carregam, de fato, uma agenda ideológica, daqueles que Werneck Vianna chama de “nanicos”.

³² Essa escolha é inevitavelmente arbitrária, porém possui a vantagem de isolar partidos “nanicos” supostamente com baixa densidade ideológica. Minha classificação, portanto, diverge de Da Ros (2008), que se baseou em Nicolau (1996) e Schmitt (2000) para agrupar na direita PMN, PL, PSL, PRONA, PFL, PPR/PPB/PP e PTB, no centro o PSDB e na esquerda PNAB, PT, PSB, PPS, PDT, PCdoB e PSTU. No mesmo trabalho, Da Ros faz uma divisão entre partidos pequenos (PMN, PSL, PSTU e PNAB), médios (PL, PSB, PPS, PV, PCdoB, PRONA) e grandes (PT, PSDB, PFL, PPR/PPB/PP, PTB e PDT).

Gráfico 10
Ações no Governo FHC (1995-2002) - Clivagem ideológica



Durante o Governo FHC, as duas coalizões eleitorais foram formadas, respectivamente, por PSDB, PFL e PTB, em 1994, e PSDB, PFL, PTB e PPB, em 1998, ainda que com forte apoio do PMDB informalmente nessa última campanha. Valho-me, contudo, para aferir a real coalizão governista, dos dados extraídos de pesquisa de Celina Pereira (2017) sobre a composição partidária dos sucessivos gabinetes, conforme tabela abaixo. Nota-se, a partir dos dados acima, a ocorrência de apenas quarenta e nove ações de partidos que, em algum momento, estiveram junto ao governo.

Tabela 7
Coalizão de gabinete - FHC

Mandato	Período	Partidos
1995-1998	Início	PSDB-PMDB-PFL-PTB
	Fim	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
1999-2002	Início	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
	Fim	PSDB-PMDB-PPB

Com respeito ao Governo Lula, a classificação de alguns partidos torna-se mais questionável em vista de aspectos conjunturais. Necessário, por exemplo, deslocar, pelo menos, PPS e PV da esquerda para o centro do espectro ideológico. Ademais, o Partido da República (PR) foi criado em 2006, a partir de uma junção entre PRONA e PL, já contando com 40 parlamentares na legislatura de sua fundação e com algumas pautas tendentes à direita, mas postura centrista, razão pela qual optou-se por enquadrá-lo como uma legenda de centro (e não como direita ou nanico).

Tabela 8
Adins no Governo Lula – Distribuição

Partido	Nº de Adins
PFL/DEM	51

PSDB	48
PDT	28
PTB	16
PPS, PSL	12
PSOL, PV	10
PPB/PP	8
PHS, PSC	7
PL	6
PMDB, PT	5
PC do B	4
PRONA, PTC	3
PMN, PSB	2
PR, PRTB, PT do B	1

Tabela 9
ADPFs no Governo Lula – Distribuição

Partido	Nº de ADPFs
PSOL, PPS, PFL/DEM	7
PSDB	6
PDT	5
PTB	3
PV, PR, PP, PT, PC do B	2
PSC, PSB, PMDB	1

Gráfico 11
Ações no Governo Lula (2003-2010) - Clivagem ideológica

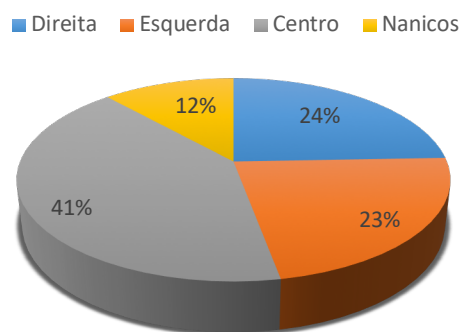


Tabela 10
Coalizão de gabinete - Lula

Mandato	Período	Partidos
2003-2006	Início	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB
	Fim	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP

2007-2010	Início	PT-PTB-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB
	Fim	PT-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB

Já no Governo Dilma, outras mudanças no quadro partidário merecem destaque. No campo da esquerda, foi criada a Rede Sustentabilidade. De outro lado, três novos partidos destacam-se com maior relevância do que meros “nanicos”. O Partido Social Democrático (PSD) foi criado a partir de dissidentes do DEM, PP e PSDB, sendo liderado pelo então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab e situando-se claramente no campo da direita. O Solidariedade (SD), por sua vez, foi criado em setembro de 2013 e tem na figura do deputado e sindicalista Paulinho da Força seu principal líder. Apesar da pauta trabalhista, caracteriza-se como legenda mais próxima ao “centrão” e possui uma bancada diminuta no Congresso³³. Já o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) obteve seu registro no TSE em 24 de setembro de 2013, com perfil centrista e bancada próxima ao tamanho do SD. Classificáveis como “nanicos” ou “centro”, optei por essa última categoria, por ultrapassarem uma bancada de dez representantes. Trata-se de classificação relevante, especialmente ao notarmos o amplo espaço que o SD ocupou no STF durante o Governo Dilma.

Tabela 11
Adins no Governo Dilma – Distribuição

Partido	Nº de Adins
SD	27
PSOL	12
PPS	11
PSL, DEM	9
PSDB	8
PT, PSB, PR	4
PDT	3
PSD, PSC, PP, PMN, PROS, PTN, PCdoB	2
REDE, PT do B, PTC, PTB, PSDC, PRP, PMDB, PHS	1

Tabela 12
ADPFs no Governo Dilma – Distribuição

Partido	Nº de ADPFs
DEM	6
PT, PSOL, PPS	5
PSB, PSDB, PtdoB	3

³³ Vide <http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>

PCdoB, PDT, PHS, PP, PR, PSD, PSL, PTB, PTC, REDE, SD	1
---	---

Tabela 13
ADOs no Governo Dilma – Distribuição

Partido	Nº de ADOs
PPS, SD	1

Tabela 14
ADCs no Governo Dilma – Distribuição

Partido	Nº de ADCs
PPS, DEM, PR, PP	1

Gráfico 12
Adins no Governo Dilma (2011-2015) - Clivagem ideológica

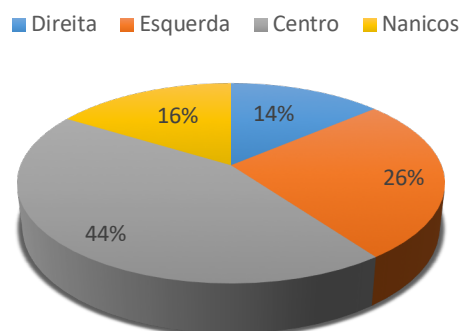


Tabela 15
Coalizão de gabinete - Dilma

Mandato	Período	Partidos
2011-2014	Início	PT-PMDB-PSB-PR-PP-PDT-PCdoB
	Fim	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB
2015-2016	Início	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB-PTB-PROS
	Fim	PT-PP-PR-PDT-PCdoB-PTB

Não busco, aqui, esgotar dados que foram explorados à exaustão pela literatura, porém alguns aspectos de relevo podem ser reforçados. Em especial, nota-se como

Deve-se destacar, em particular, a sobre-representação de legendas com bancadas reduzidas no Congresso, sem que se tenha qualquer estudo mais aprofundado sobre o fenômeno específico da ida desse tipo de partido à Corte a partir de uma abordagem mais qualitativa. De outro lado,

verifica-se como a mudança de ideologia do partido governante repercute em um rearranjo ideológico entre os partidos litigantes, confirmando que a lógica governo/oposição parece ser um fator explicativo muito importante da ativação do STF (Taylor, 2004; 2008; Taylor & Da Ros, 2008; Arguelhes & Sússekind, 2018; entre outros). Nesse sentido, a ampliação da base centrista na Corte durante os mandatos de Dilma Rousseff, consolidados os partidos de centro e nanicos, é reflexo simbólico da queda dos níveis de governabilidade de sua gestão.

III.5. A “gestação” de uma ação: quais são as motivações dos partidos?

O fato de que a Constituição abriu um caminho pouco custoso e potencialmente benéfico a partidos explica parte do processo de ativação do STF pelas legendas, mas não diz tudo. Isso porque, “do ponto de vista teórico, devemos observar que o chamamento dos tribunais à apreciação das políticas públicas não resulta apenas da extensão dos canais institucionais existentes para tanto, mas também do contexto e das estratégias políticas de potenciais atores no campo judicial” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 825). As instituições formais respondem de forma incompleta *porque* partidos vão à Corte e isso fica claro quando não temos elementos no texto constitucional para explicar *quando* ou *com qual frequência* os partidos o fazem, tampouco temos como inferir as razões que moveram os partidos em cada uma dessas ocasiões.

Ou seja, é certo que “the litigants’ use of existing jurisdictional mechanisms is shaped by what they perceive to be the possible outcomes and benefits they might obtain in going to court” (Arguelhes & Sússekind, 2018). Ocorre que, ao olhar para o processo decisório dos partidos, explorando suas razões concretas para irem à Corte, podemos superar a mera estilização desse processo de judicialização como um jogo em que atores racionais levam assuntos ao Tribunal de forma reiterada com base em um interesse ou um propósito mais geral de inflar esse espaço decisório de maior poder político. Ran Hirschl, por exemplo, pinta esse movimento como uma espécie de insulamento de temas sensíveis na esfera judicial, uma tática das elites para retirarem assuntos estratégicos da arena majoritária (Hirschl, 2004).

A ideia de *simbiose institucional*, em geral, e a caracterização do acionamento do STF por partidos como um tipo de *mutualismo* não é conflitante com essa perspectiva. Busquei assentar, até aqui, a imprecisão de uma visão teórica ainda dominante que pinta a relação entre o Supremo e atores

políticos eleitos como de natureza conflitiva, a partir da qual uma haveria uma disputa constante pelo poder de dizer o que é a Constituição. Tentei demonstrar que esse discurso estilizado, que tende a perceber a expansão do poder judicial como um avanço sobre um *vácuo* deixado pelos atores eleitos, é equivocado.

Nesse sentido, foi necessário explicitar a existência de *suportes políticos* à uma atuação mais destacada do Tribunal (Whittington, 2006) que são conferidos, no caso das ações de controle abstrato de constitucionalidade, justamente por partidos políticos, que supostamente seriam seus adversários na disputa por poder. Ou seja, o STF só é tão poderoso quanto lhe permitem e enquanto estiver apoiado de forma difusa pelos demais atores. Sendo assim, as características da atuação de partidos na arena judicial reforçam a autoridade da Suprema Corte, abastecendo seu capital político e dotando-a de uma certa *legitimidade difusa* (Clark, 2011) para seguir em um caminho de “empoderamento” crescente. Se a Corte retira algum benefício dessa relação mutualista, como parece evidente, não o faz de forma unilateral, mas a partir daquilo que os próprios partidos tomam a iniciativa de fazer.

Desta feita, entretanto, retomo o outro lado da relação: o benefício aos partidos. Hirschl busca imprimir um sentido mais amplo a essa relação, como uma espécie de transferência intencional de poder (Hirschl, 2004). Minha preocupação, aqui, é determinar se existiria, de fato, esse movimento *intencional* de partidos. Isso demanda uma caracterização mais clara de *qual* seria o benefício retirado por agremiações dessa relação, o que demanda adentrarmos o terreno incerto das *motivações* desses atores. Se reconhecemos que “the motivations driving judicial decision-making are a fundamental aspect of the relations between courts and elected leaders” (Kapiszewski, 2013, p. 49), igualmente relevante é o estudo das motivações daqueles atores que ativam as cortes em primeiro lugar.

Matthew Taylor destaca que a *estrutura interna dos partidos* determinaria como os objetivos estratégicos são eleitos e de que forma as escolhas táticas são tomadas. Ocorre que o autor simplesmente assume que “the ideas and interests of the political parties are publicly established through electoral competition” (Taylor, 2008, p. 91), sem maior problematização sobre essa dinâmica menos explorada do processo de tomada de decisão política que redundaria na propositura de uma ação judicial. Ainda assim, seu trabalho sobre o Partido dos Trabalhadores (Taylor, 2004;

2007) certamente é aquele que mais avança no que diz respeito à decisão partidária de ativar o STF, relacionando os objetivos táticos da legenda com peculiaridades de sua estrutura interna.

Como dito anteriormente, Taylor apurou, a partir de seu estudo focado no PT, quatro objetivos táticos de que se valem partidos que vão ao Supremo: (i) *declarar* sua oposição; (ii) *atrasar* a implementação de políticas; (iii) *desabilitar* políticas; e (iv) *desacreditar* políticas. Taylor e Da Ros também categorizaram em seu estudo três *usos da judicialização* por partidos: (i) a *judicialização como tática de oposição*, quando o STF é visto de fato “como uma última instância, à qual se pode recorrer para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos a estas” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 838); (ii) a *judicialização como arbitragem de interesses em conflito*, nos casos em que “determinados estatutos legais modifiquem procedimentos e atinjam diretamente interesses de grupos e setores específicos, prejudicando alguns e beneficiando outros” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 840); e (iii) a *judicialização como instrumento de governo*, quando se vai ao Supremo “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” (Taylor & Da Ros, 2008, p. 843).

A literatura já deixou assente que a decisão de propor uma ação não é movida apenas pelos potenciais méritos jurídicos da causa, ou mesmo pela chance de vitória do ponto de vista legal (Dotan & Hofnung, 2005; Taylor & Da Ros, 2008). Em essência, “se o custo de desafiar a política nos tribunais é relativamente baixo, há pouca razão para que os oponentes ao governo não façam uso dessa tática (Taylor & Da Ros, 2008, p. 828). Os trabalhos mencionados acima foram além e apresentaram critérios racionais para que partidos fossem à Corte, incorporando as estratégias mais amplas desses atores no sistema político, além de aspectos contextuais que são aptos a explicar certas mudanças e permanências.

O perfil bastante heterogêneo dos partidos litigantes confirma esses diagnósticos, muito embora um aspecto gere algum desconforto quanto aos avanços produzidos pela literatura até aqui. Os poucos estudos que tratam das *motivações* da judicialização parecem ancorar-se em exemplos bastante singulares, de agremiações partidárias cujas características não podem ser generalizáveis

para as demais. Ao sustentar suas percepções sobre a experiência petista, Taylor encontra uma realidade institucional que se amolda perfeitamente ao seu diagnóstico: o partido conta como uma estrutura bastante complexa para a análise e gestação de uma ação, em um processo que passa por diferentes esferas até alcançar sua Executiva Nacional (Taylor, 2004).

Ocorre que, como visto acima, um olhar mais atento para dentro dos partidos mostra diferenças sensíveis sobre suas respectivas estruturas organizacionais e processos de tomada de decisão interna, sendo consensual que o PT é um *outlier*. Assim, é de se esperar que a gestação de ações em outras agremiações conte com características sensivelmente diferentes, influenciada pela própria dinâmica de funcionamento que cada legenda adota para seu funcionamento ordinário.

III.6. Estudos de caso: os diferentes tipos de “gestação”

Ao tratar da interação partidos-STF como uma relação *simbiótica*, reivindiquei uma hipótese contestatória que diverge da dominante visão que pinta o Supremo como instituição que cresce “por suas próprias pernas” e se coloca em uma condição de *quasi-onipotência* no cenário político atual. Sua posição de destaque político somente pode ser bem compreendida quando investigada como parte de uma dinâmica mais ampla do presidencialismo de coalizão brasileiro, onde uma série de incentivos convergiram para robustecer seus poderes. Creio, nesse sentido, que a ideia de *simbiose* confere ganhos teóricos tanto para estudos judiciais como legislativos, servindo de caminho para uma integração entre essas duas tradições.

No entanto, ao tentar enquadrar a ida de partidos ao Supremo como um tipo de *mutualismo institucional*, assumi um ônus mais elevado. Não basta, agora, demonstrar empiricamente o elo de ligação entre as partes; sendo preciso indicar de forma precisa os benefícios que cada uma delas retiraria da relação. Se, de um lado, parece incontestado que o alastramento de ações de partido alimenta o capital político da Corte, há uma série de respostas que se candidatam a explicar os dividendos extraídos pelos partidos.

Como, quando e por que partidos ativam a Corte? Quais são suas motivações? E seus impactos? Essas foram as perguntas-guia da pesquisa. A sedutora resposta de Ran Hirschl, que trata desse movimento como uma forma *intencional* de atores eleitos transferirem poder decisório sobre matérias sensíveis para um *locus* menos democratizado, em uma verdadeira conspiração de elites,

contrasta com uma visão mais holística do sistema político que percebe ações de partidos como um reflexo de canais formais convidativos conjugados com estratégias das legendas na arena majoritária, visto que encontrariam no STF um espaço “de veto e de voz” (Taylor, 2006b) para avançar seus objetivos políticos mais diversos.

Ocorre que também essa segunda resposta, mais próxima da realidade estudada, parte de um pressuposto não problematizado: partidos seriam atores completamente racionais e, por conseguinte, ainda que movidos por variáveis contextuais, (i) concretizariam em suas ações algum interesse interno latente que não prosperou em outras esferas decisórias; e (ii) conformariam um ato de vontade de transferência de poder ao sistema de justiça, com reflexos sobre o arranjo de forças dessas instituições.

A partir de um olhar mais atento à “gestação” das ações, busco apresentar uma resposta alternativa (quicá complementar), caracterizando as ações de partidos de forma diferente, tanto quanto a suas motivações como a seus impactos. Pretendo demonstrar que diferentes gestações podem apresentar características distintas, podendo, por vezes, até mesmo serem caracterizadas como “barrigas de aluguel”, *i.e.*, quando um partido empresta sua legitimidade para mobilizar uma ação cuja essência foi gerida de fora da organização partidária. A partir dessa hipótese, busco complementar a literatura e reforçar a visão de que a expansão de poder do STF pela via de ações de partidos conforma um efeito *não intencional e não antecipado* pelas legendas.

O desafio de me desincumbir do ônus que assumi não é trivial. Afinal, os dados dispostos nos itens acima não são capazes de exprimir as reais motivações em jogo no processo de gestação de uma ação. Um caminho metodológico de natureza qualitativa era inevitável para alcançar alguns indícios que pudessem dar fôlego à minha pretensa inovação teórica.

Com efeito, a partir da realização de duas etapas de entrevistas com atores-chave (vide anexo metodológico), deparei-me com as primeiras pistas de que, especialmente em partidos de pequeno porte, haveria casos em que legendas “emprestam” sua legitimidade ativa perante o STF para apresentar ações que foram concebidas por terceiros. Os dois últimos tópicos deste capítulo tratam de casos que foram mencionados expressamente nas entrevistas e referenciados em matérias

jornalísticas. Antes disso, contudo, exploro casos que se amoldam perfeitamente na hipótese mais clássica de uso da Corte como uma forma de exercício de oposição à coalizão governante.

III.6.a) Coalizões oposicionistas vão à Corte

Como mostra o caso descrito na introdução do trabalho, em algumas oportunidades é possível que um grupo de partidos apresente, de forma conjunta, uma ação perante o STF. Nesse sentido, a base de dados de Silva (2017) possui uma fragilidade ao estabelecer apenas um partido por ação, não capturando essa possibilidade de coalizão partidária na ativação da Corte³⁴. A partir de um exercício manual para ajustar essa lacuna, bem como da utilização complementar da base de dados de Canello (2016), é possível contabilizar 96 ações com esse perfil até o final de 2015. Neste item, contudo, pretendo focalizar as ações propostas por grupos de partidos durante os governos petistas, de modo a reforçar o fato de que, apesar da redução do número de ações nesse período em relação ao Governo FHC, o caminho da Corte seguiu como opção para a oposição congressional.

A primeira ação proposta conjuntamente pela coalizão oposicionista ao Governo Lula identificada na base de dados do STF foi a Adin 3145, proposta por PSDB e PFL, ainda em 19 de fevereiro de 2004, em face de dois artigos da Medida Provisória nº 163/2004 que modificavam a reorganização de Ministérios do Poder Executivo federal, remanejando dotações orçamentárias e criando novos cargos comissionados. Em seguida, outras Adins reuniram a coalizão oposicionista aos governos petistas, seguindo algum padrão quanto ao tipo de matéria contestada e aos partidos que agiram de forma concertada, conforme listagem abaixo:

- Adin 3956, proposta por PSDB, PPS e DEM, em 19 de setembro de 2007, em face da MP 390/2007, que revogava uma Medida Provisória anterior que versava sobre benefícios tributários, em face de um alegado uso abusivo de MPs pelo Executivo federal;
- Adin 3957, proposta por pelos mesmos partidos, naquela mesma data, contra a MP 392/2007, com os exatos fundamentos da ação anterior;

³⁴ Nota-se que a base acabou por extrair apenas o nome do primeiro partido que consta na base de dados do STF nesses casos de ações conjuntas. Isso gerou alguma distorção na tabela de dispersão de ações por partidos.

- Adin 3958, proposta por pelos mesmos partidos, naquela mesma data, contra a MP 392/2007, com os exatos fundamentos das duas ações anteriores;
- Adin 3964, proposta por PSDB, PPS e DEM, em 24 de setembro de 2007, contra a MP 394/2007, que dispunha sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, bem como sobre o Sistema Nacional de Armas;
- Adin 3967, proposta por DEM e PSDB, em 27 de setembro de 2007, em face de artigos da MP 387/2007, que tratava da transferência de recursos para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- ADPF 125 e Adin 3974, ambas propostas por PSDB e DEM, em 11 de outubro de 2007, em face do Decreto 6217/2007, por se tratar de ato que recriava estrutura administrativa prevista originalmente em Medida Provisória que fora rejeitada;
- Adin 4032, proposta por DEM e PSDB, em 26 de fevereiro de 2008, vertida contra o Decreto 25/2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania, arguindo que se tratava de matéria de lei ordinária;
- Adin 4179, proposta por PSDB, DEM e PPS, em 29 de dezembro de 2008, direcionada contra os artigos 1º e 4º da MP 452/2008, que criou o Fundo Soberano do Brasil;
- Adin 4568, que voltou a reunir as três legendas. A medida, proposta em 1º de março de 2011, insurgia-se contra a Lei 12382/11, que estabelecia a possibilidade de fixação do valor de salário mínimo por decreto;
- Adin 4592, proposta por PSDB e DEM, em 26 de abril de 2011, buscando de declaração de inconstitucionalidade de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral que dispunha sobre “regras de adequação de institutos ou fundações de pesquisa de doutrinação e educação política de partidos”;
- Adin 4611, proposta em 2 de junho de 2011, reuniu mais uma vez PSDB e DEM para contestar a Lei 12404/2011, que criou a Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade, também oriunda de Medida Provisória, por alegados vícios formais no decreto presidencial;
- Adin 4645, proposta em 21 de agosto de 2011, que trouxe novamente o PPS com PSDB e DEM, impugnando a Lei 12.462/2011, que também foi originada de Medida Provisória e versava

sobre a instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, um novo modelo de licitação que foi incluído por emenda congressional em MP que versava sobre a organização do setor aeroportuário;

- ADPF 251, proposta por DEM e PSDB, em 26 de março de 2012, em face de decreto que aprovou Regulamento e Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres; e
- Adin 4904, por sua vez, foi apresentada já em 22 de janeiro de 2013 e refletiu novamente uma iniciativa de PSDB e DEM contra uma Medida Provisória, de nº 598/2012, que buscava abrir crédito para diversos órgãos da União. Mais uma vez, a coalizão oposicionista contestava o decreto presidencial em matéria de finanças públicas, especificamente no tocante à abertura de crédito extraordinário.

Além dessas ações, também foi identificada a Adin 4795, que reuniu não só PSDB, DEM e PPS, mas também PMDB, PR, PP e PTB. Ocorre que essa ação, direcionada contra a Lei 9504/97, mais conhecida como Lei das Eleições, dizia respeito a uma pauta de caráter mais corporativista das agremiações partidárias, relacionada à participação no tempo de TV, sendo melhor enquadrada na mesma categoria da já mencionada Adin 1351, ajuizada contra a “cláusula de barreira” imposta pela Lei dos Partidos Políticos. Isto é, não se cuidou, aqui, de uma ida da *coalizão oposicionista* à Corte, como nitidamente podem ser caracterizados os casos acima. Já a Adin 5423, proposta em 26 de novembro de 2015, foi a única em todo esse período que não acomodou o PSDB. Reuniram-se PTN, PHS, PRP e PTC, um conjunto de “nânicos”, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 46 e 47, § 2º, da Lei 9.504/97. Mais uma vez, as agremiações insurgiam-se contra a Lei das Eleições, em particular nos dispositivos sobre propaganda eleitoral gratuita.

Por fim, a Adin 4037 também possui uma característica peculiar. Ela reúne, além de PSDB, PRB, PP e PV, partidos que não apresentavam maior grau de coesão no nível federal, uma pessoa física, Ademir Correa. A ação foi movida contra lei municipal de Biguaçu, Santa Catarina, o que indica que se tratava de uma questão política local, sem maiores repercussões sobre a coalizão governista.

Evidencia-se que as circunstâncias que moveram a coalizão oposicionista de forma orquestrada ao Supremo foram, em sua esmagadora maioria, relacionadas a um combate ao exercício de poderes

normativos por parte do Executivo federal, seja via medida provisória ou decreto presidencial. Sendo assim, cuida-se de um tipo de iniciativa de partidos que se amolda perfeitamente às *motivações* identificadas por Taylor (2006b, 2008) como a utilização de tribunais como espaços não apenas de *veto*, mas também de *voz*.

Deve-se registrar, em todo caso, que as ações de coalizões partidárias já haviam sido detectadas pela literatura, ainda que em um período que não capturava temporalmente os governos petistas. Em sua pesquisa sobre ações contra MPs, Luciano Da Ros indicava a importância desse tipo peculiar de Adin. Focalizando a dimensão decisória da Corte, Da Ros indicava inclusive que as ações de coalizões entre 1988 e 2007 eram relativamente bem-sucedidas no Supremo, com percentual de sucesso na ordem de 21,9%. Nesse sentido, vale rememorar a hipótese explicativa levantada pelo autor para justificar esse surpreendente sucesso das coalizões:

Ainda que os interesses de cunho eleitoral se façam presentes, provavelmente a corte age deste modo porque são casos em que a questão em pauta é amplamente controversa, mobilizando amplos setores da opinião pública para sua discussão, incrementando a publicidade e a transparência das decisões da corte e, ao mesmo tempo, fornecendo-lhe mais incentivos para decidir sem ter de levar em conta apenas a possível identificação com o governo ou a oposição. Neste mesmo sentido, pode-se supor que coalizões de partidos políticos sejam uma fonte poderosa de suporte às decisões dos tribunais, visto que consubstanciam muitas vezes fortes alianças de interesses. Semelhantemente, pode-se supor muitas vezes que as coalizões de partidos possam ser encaradas pelo tribunal também com menos cinismo em relação às pretensões dos proponentes. A corte possivelmente veria a ação em conjunto não apenas como forma de colher os frutos eleitorais e midiáticos necessariamente presentes, mas como resultado da veiculação de crenças políticas e jurídicas sobre o tema discutido, aproximando-se de uma ação mais sincera do que simplesmente estratégica, sendo, portanto, mais bem avaliados pelos Ministros da Corte (Da Ros, 2008, pp. 166-167)

Deve-se observar, contudo, que, ao menos no tocante ao período dos Governos Lula e Dilma, essa ferramenta foi utilizada de forma quase absoluta pela própria coalizão oposicionista – e não apenas como uma junção de partidos pouco conectados, como nas Adins 1351 e 4795. Assim, a hipótese de Da Ros perde força explicativa, visto que as ações se tornam claramente uma extensão de disputas oposicionistas havidas na arena legislativa.

Nada obstante, cumpre observar que, para além desses casos, temos parcela representativa das ações submetidas ao STF oriundas de partidos que não se identificam claramente com a coalizão oposicionista ou com a coalizão governista. Para esses casos, as alternativas colocadas pela

literatura (Taylor, 2004, 2006b, 2008; Taylor & Da Ros, 2008) podem ser objeto de complementação. Atente-se, em particular, ao caso de partidos menores, sejam aqueles sem uma plataforma clara ou aqueles que possuem uma agenda ideológica marcada, que oferecem características bastante peculiares, desde sua estrutura organizacional até sua forma de atuação dentro do Congresso Nacional, sendo razoável esperar-se um processo de tomada de decisão igualmente distinto para ativação do STF. Os casos seguintes buscam explicitar essa potencial multiplicidade de propósitos.

III.6.b) Ação do partido ou do advogado? Ou: sobre ações “barriga de aluguel”

Em 18 de maio de 2016, o Partido Ecológico Nacional – PEN propôs perante o Supremo uma ação declaratória de constitucionalidade com vistas a confirmar o que dispõe o artigo 283 do Código de Processo Penal, condicionando o início de cumprimento da pena de prisão ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Em síntese, o propósito da ação seria a confirmação da constitucionalidade do seguinte dispositivo legal: “Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva”.

Segundo a petição inicial do partido político, o acionamento do Supremo se daria em razão de controvérsia relevante sobre a aplicabilidade da norma de direito processual. Isso porque decisão tomada pelo próprio STF nos autos do *Habeas Corpus* nº 126.292, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, considerou válido, em um caso concreto, o cumprimento de pena de prisão antes do trânsito em julgado de decisão condenatória, em sentido divergente do texto legal e da jurisprudência anterior da própria Suprema Corte, demandando uma espécie de esclarecimento em abstrato por parte do Tribunal sobre a aplicabilidade da lei em questão.

Em essência, a tese do partido era de que o dispositivo legal que pretendia ter sustentada a constitucionalidade seria congruente com o princípio da presunção de inocência, inscrito no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal. Ou seja, seria um *direito* do cidadão, resguardado tanto pela lei como pela Constituição, preservar sua liberdade até o trânsito em julgado de decisão condenatória que imponha pena de prisão. Assim, não poderia um tribunal decidir em sentido

contrário, ainda que procedendo com a punição apenas após condenação em 2ª instância, como havia decidido o STF no caso concreto que deu fundamento à ADC.

Curioso notar que uma disputa de natureza essencialmente jurídica, de caráter processual, viria a ter impacto estrondoso – em patamares certamente não antecipados – nas principais disputas políticas dos anos que se seguiram. Em primeiro lugar, o partido litigante alegadamente não afiliou a seus quadros um dos principais candidatos na disputa presidencial de 2018, o deputado federal Jair Bolsonaro, exclusivamente em função dessa ação proposta perante o STF. Em segundo lugar, a superveniente prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva de acordo com o novo entendimento do STF sobre a possibilidade da sanção prisional após a condenação em segunda instância, mesmo antes do trânsito em julgado, constituiu um dos fatos definidores da conjuntura política, com efeitos determinantes sobre a disputa eleitoral de 2018.

Em todo caso, meu propósito não é adentrar no mérito jurídico da ação ou repercutir seus impactos políticos supervenientes, inclusive sobre o pleito eleitoral, mas antes compreender o processo que redundou em sua propositura pelo partido político. Alguns elementos coletados em entrevistas semi-estruturadas indicam que esse caso seria um dos exemplos mais nítidos de “gestação” de uma ação fora da seara da própria agremiação partidária. Ou seja, jogar luz sobre as particularidades do caso seria um caminho possível para se ilustrar a hipótese de uma ação do tipo “barriga de aluguel”, em que a legitimidade ativa do partido é emprestada como espécie de veículo para teses de terceiros.

O então denominado Partido Ecológico Nacional é um partido recente, de dimensões reduzidas e com um histórico bastante peculiar. Fundado em 9 de agosto de 2011, o PEN obteve seu registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral em 19 de junho de 2012. A agremiação é criatura de um esforço pessoal de seu presidente Adilson Barroso, que decidiu estruturar a legenda após deixar a presidência do diretório estadual de São Paulo do Partido Social Cristão – PSC em meados de 2007. O propósito declarado pelo presidente do PEN seria a defesa da “sustentabilidade na

educação, na saúde, na segurança e no meio ambiente”³⁵, em retórica aderente à intenção do partido à época de angariar Marina Silva como sua candidata à Presidência da República³⁶.

Subjacente ao discurso ecológico de sua origem, contudo, reside uma pauta diferente, de matriz conservadora ligada a setores de direita associados a igrejas evangélicas pentecostais, ancorada em um discurso anti-político, a defesa de valores familiares e um enrijecimento no campo da segurança pública, sendo este último aspecto paradoxal com o próprio pleito jurídico da legenda. Registre-se, aliás, que o partido mudou de nome em 10 de agosto de 2017, explicitando essa agenda até então obscura e adotando a denominação de Patriota, com o propósito (malsucedido) de angariar a candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Manteve-se, de todo modo, a limitadíssima bancada parlamentar. O tamanho reduzido, a volatilidade ideológica e sua ausência nas coalizões governista ou oposicionista são elementos suficientes para caracterizarmos o partido como “nanico”, na classificação de Werneck Vianna.

A partir da análise desse perfil partidário, não se percebe qualquer alinhamento temático entre o conteúdo da ação submetida ao STF e os objetivos estatutários da legenda – tampouco aqueles ocultos em documentos oficiais, mas eventualmente externados em entrevistas e declarações por seus membros. Isso tudo, não obstante ter se tratado da primeira ação do PEN perante o STF desde de sua criação. Se não podemos afirmar de forma incontestada que o tema era absolutamente estranho ao interior do partido, de certo a matéria não ocupava uma posição central em sua plataforma política, tampouco há notícias de que repercutiria de forma direta em algum de seus quadros. Pelo contrário, afigura-se clara contradição com a agenda mais punitivista no campo da segurança pública, em que a agremiação defende, inclusive, a redução da maioria penal.

De fato, um partido pouco expressivo na seara parlamentar conseguiu, na arena judicial, tomar alguma importância no cenário político quando foi ao Judiciário. Ecoando o relato do ministro Luiz Octavio Galotti transcrito ao início deste capítulo, a imprensa registrou que “com uma bancada de apenas cinco deputados federais e nenhum governador ou prefeito de capital, o nanico

³⁵ Entrevista disponível em <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2013/09/13/presidente-do-pen-quer-dar-sigla-para-marina-se-rede-fracassar/>

³⁶ O fracasso do partido nessa tentativa fez com que integrassem a base de apoio à candidatura do então senador Aécio Neves, do PSDB.

PEN alcançou protagonismo político³⁷ e *fez barulho* no Supremo Tribunal. Suas motivações, contudo, parecem estar muito longe das hipóteses formatadas pela literatura. As intenções do partido não se enquadram em uma lógica oposição/governo, tampouco conseguem ser mapeadas por um viés ideológico. Fica evidente, assim, que não se buscava *veto* a algo oposto à plataforma da agremiação ou mesmo dar *voz* a uma agenda sufocada nas arenas majoritárias.

Uma explicação possível surgiu no âmbito das entrevistas semi-estruturadas: a ação não seria propriamente do partido, mas sim do advogado que a assina. Dois entrevistados indicaram o caso como um exemplo no qual *os temas objeto das ações não são selecionados pelo próprio partido, mas antes sugeridos por atores externos*. Ou seja, essa constituiria uma “gestação” de ação bastante peculiar, ainda não detectada pela literatura, em que a legenda apenas empresta sua legitimidade para levar ao STF uma ideia/pauta concebida por terceiros. Por isso, classifico esse tipo de ação como “barriga de aluguel”.

Além dos pontos acima destacados, outros elementos desse caso concreto robustecem sua caracterização como uma ação “barriga de aluguel”. Isso porque o conflito entre partido “gestante” e advogado “dono da ação” acabou sendo objeto de inúmeras reportagens jornalísticas, tendo em vista seu impacto sobre a tentativa de filiação de presidenciável pelo PEN/Patriota. Segundo amplamente noticiado pela imprensa, houve imposição ao partido por parte de Jair Bolsonaro no sentido de que desistisse da ação perante o STF³⁸, pelo potencial benefício que ela geraria ao também pré-candidato Luis Inácio Lula da Silva. Ainda que eventual pleito de desistência não tivesse nenhum impacto sobre o processo do ponto de vista estritamente técnico-jurídico³⁹, o partido anunciou que iria destituir o advogado da causa, identificado como o “pai da ação”⁴⁰.

³⁷ <https://istoe.com.br/quase-partido-de-bolsonaro-pen-se-junta-a-outros-nanicos-com-protagonismo/>

³⁸ Segundo divulgou a Folha de São Paulo, “Bolsonaro disse que o projeto de derrubar o entendimento do STF tinha como objetivo liberar presos em primeira instância na Lava Jato, em decisões proferidas na justiça (sic) dos Estados. O deputado disse que a ação na prática significaria o fim da operação. Criticou ainda a iniciativa que teria sido ‘patrocinada’ por Kakay, que Bolsonaro disse ter sido advogado de José Dirceu”. Vide matéria completa em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1908924-bolsonaro-condiciona-filiacao-ao-pen-a-retirada-de-acao-do-partido-no-stf.shtml>

³⁹ Vide posicionamento consensual da comunidade jurídica em <https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/desistencia-autor-nao-impede-stf-julgar-acao-dizem-advogados>

⁴⁰ Ver, por exemplo, <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,kakay-diz-que-ficou-perplexo-com-argumento-do-pen-para-retirar-acao-do-stf,70002262369>

Meses mais tarde, o conflito voltou aos meios de comunicação, pois, não tendo ocorrido a anunciada destituição, o presidente do partido voltou a manifestar publicamente o repúdio ao seu conteúdo, agora no contexto de julgamento da matéria no caso concreto do ex-presidente Lula. Em resposta, o advogado publicou nota à imprensa que apresenta mais indícios de que se trata de uma ação pensada fora do partido:

Em 19.05.2016, ajuizamos a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC 43) em nome do PEN – Partido Ecológico Nacional.

[...] Expliquei ao Sr. Adilson [presidente do partido] que a ação defende uma tese jurídica e não um cidadão especificamente. Nesse mesmo dia, recebi do presidente do PEN a seguinte mensagem:

[...] [relato de fala do presidente do partido] ‘Ao constituir o senhor como advogado do PEN conferi os poderes para nos representar dentro dos limites que o senhor entender necessário pois temos absoluta confiança em seu trabalho, e sabemos que nossa constituição merece respeito e nunca quis defender pessoas específicas, mas sim o direito de todos’.⁴¹

Os estudos anteriores sobre partidos no STF dedicaram-se quase integralmente a destrinchar a dinâmica governo/oposição no Tribunal. Os dados dispostos no tópico anterior demonstram, no entanto, que partidos pequenos alcançaram uma *sobre-representação* na Corte que merece ser estudada. O caso da ADPF do PEN evidencia uma circunstância não vislumbrada pela literatura: é possível que partidos não adotem o caminho da Corte como uma estratégia coerente com suas características internas, sendo que as reais motivações da ação sequer podem ser situadas dentro da legenda. Nesses casos, que chamei de ações “barriga de aluguel”, atores externos tomam emprestada a legitimidade de partidos para ativar diretamente o Supremo.

O estudo desse caso traz à tona um elemento que não é estranho às dinâmicas mais amplas do presidencialismo multipartidário brasileiro. Partidos “nanicos” envolvem-se em pautas que não parecem guardar qualquer lastro com o perfil ideológico da legenda, a partir de moedas de trocas que não são transparentes para o público. Em todo caso, essas ações de aluguel, mesmo quando desprovidas de qualquer motivação interna do partido, possuem impactos relevantes no sistema político como um todo. A um, porque sedimentam a autoridade do Tribunal como grande árbitro

⁴¹ Nota disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/pen-pode-desistir-de-liminar-para-barrar-prisao-em-segunda-instancia-09042018>

dos conflitos da República. A dois, porque conferem uma importância artificialmente inflada a agremiações partidárias pequenas e com baixa consistência ideológica ou programática.

III.6.c) O partido como meio para o litígio estratégico: o caso do PSOL e REDE

De outro lado, a ideia de ações “barriga de aluguel” não envolve necessariamente essa marca perniciosa de partidos sem pauta temática consistente. Os casos abaixo dizem respeito a situações em que, não obstante o conteúdo da ação ter isso essencialmente concebido de fora do partido, ele foi incorporado a partir de algum nível de alinhamento com as pautas formadas internamente da agremiação. Nesse sentido, afigura-se uma espécie de associação também simbiótica, ou um *mutualismo* dentro do *mutualismo*, entre partidos e organizações ou movimentos de litígio estratégico com quem guardam alguma identidade de agenda.

Um caso típico foi a ADPF 442, datada de 6 de março de 2017. A ação foi proposta pelo PSOL para que o “STF considere inconstitucionais dois artigos do Código Penal, números 124 e 126, garantindo assim que mulheres que façam a interrupção da gravidez até a sua 12ª semana não sejam consideradas criminosas”. Ocorre que, conforme anunciado pelo próprio partido em seu sítio, essa não foi uma iniciativa solitária, mas uma ação judicial proposta “juntamente com a Anis – Instituto de Bioética”⁴². A situação é explicitada também em artigo publicado pelas advogadas signatárias da ação⁴³, sendo duas advogadas do PSOL (Luciana Boiteux e Luciana Genro) e duas da Anis (Sinara Gumieri e Gabriela Rondon). A própria Anis publicou cartilha intitulada “Entendendo a ADPF de descriminalização do aborto”⁴⁴.

A Anis é uma ONG feminista atuante na defesa de direitos sexuais, reprodutivos, violências e sistema penal que se auto identifica como “uma organização feminista, não-governamental e sem fins lucrativos, reconhecida pela pesquisa social, incidência política, litígio estratégico e projetos de comunicação sobre violações e defesa de direitos”⁴⁵. Cuida-se de um dos atores centrais no movimento de litígio estratégico perante o STF, atuante em causas importantes, como a Adin 3510, que discutiu a Lei de Biossegurança, especificamente no tocante à pesquisa com células-tronco

⁴² Vide <https://www.psol50.org.br/sc/2017/03/13/entenda-a-acao-do-psol-pela-descriminalizacao-do-aborto/>

⁴³ Vide <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/15/adpf-442-ousadia-necessaria-para-descriminalizar-o-aborto/>

⁴⁴ Disponível em https://issuu.com/psol50/docs/perguntas_e_respostas_adpf_442_-_ex

⁴⁵ Vide <http://www.anis.org.br/sobre/>

embrionárias. No que diz respeito à pauta de descriminalização do aborto, a agenda da ONG é alinhada à posição política do PSOL.

O processo de gestação dessa ação confere indícios para considerarmos que o processo se iniciou e tomou corpo fora do partido. Em evento realizado em 14 de abril de 2016, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulado “Direito das mulheres e o vírus Zika”, a pesquisadora Débora Diniz, professora da Universidade de Brasília e fundadora da Anis, realizou apresentação em que debateu o tema⁴⁶. Ao final da etapa de discussões, afirmou que se tivesse como voluntária “uma jovem de elite, branca, bem-educada, que tenha ficado grávida, que não queira manter a gestação” provisionaria assistência e os melhores advogados para levar a causa até o Supremo. Tempos depois, já no bojo da ADPF 442, consta da petição inicial do processo um pedido do partido para uma decisão antecipada, ou “medida cautelar incidental” no linguajar técnico-jurídico, com urgência, para a situação de uma mulher gestante, de forma subjetiva e individual, de modo que ela pudesse obter autorização para interrupção voluntária da gravidez antes da 12ª semana de gestação dentro da legalidade⁴⁷.

Em essência, o caso concreto apresenta uma atuação sinérgica de grupo orientado para o litígio estratégico de direitos sexuais e partido político de esquerda. Apesar de ser pouco estudada, a atuação de grupos de interesse no Poder Judiciário, em particular no STF, pode envolver “(i) patrocínio de casos testes; (ii) apresentação de *amicus curiae* (iii) exposição em audiências públicas; (iv) reunião com ministros ou ministras em seus gabinetes e; (v) apresentação de memoriais e notas técnicas” (Guimarães, 2017, pp. 69-70; Collins Jr., 2012). No caso de ações de controle abstrato, no entanto, não existe canal direto à Corte disponível para ONGs como a Anis, sendo a associação com o partido uma necessidade contingencial.

O caso também demonstra que as ações “barriga de aluguel” não devem ser vistas como tendo uma natureza necessariamente negativa. Isso porque as circunstâncias desse caso concreto muniram o partido de capacidade para levar ao Judiciário uma demanda congruente com sua pauta,

⁴⁶ Vídeo completo do evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=4sS8EXaeuDo>

⁴⁷ O pedido foi negado pela ministra Rosa Weber, sob o fundamento de que “O pedido de concessão de medida cautelar de urgência individual, referente a [...], por sua natureza subjetiva individual, não encontra guarida no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, que serve como instrumento da jurisdição constitucional abstrata e objetiva”, *i.e.*, não caberia ao Tribunal resolver o caso concreto.

ainda que não tenha sido propriamente formatada internamente. Temos, aqui, por isso, uma evidência clara de que o canal formal para partidos tem como consequência um uso potencialmente diferente desse mesmo mecanismo por outros legitimados, que se limitariam a pautas internas ou mesmo corporativistas, e também não se confunde com o modelo de outros países, que concede a legitimidade não a uma legenda partidária, mas a um número específico de parlamentares. Aqui, as pautas podem ser levadas sem necessária conexão com a dinâmica interna ou com as pautas em discussão dentro do Congresso.

Essa descoberta é particularmente relevante quando percebemos que o PSOL é um dos líderes do número de ações perante o STF, não obstante ter algum alinhamento ideológico com o PT e jamais ter integrado a coalizão oposicionista durante os Governos Lula e Dilma. Isto é, sua atuação na arena judicial dificilmente poderia ser enquadrada dentro da lógica governo/oposição, sendo até certo ponto surpreendente o número de ações levadas ao STF durante os governos petistas.



A partir do levantamento de outras ações do partido no banco de dados, foi possível detectar ao menos uma outra oportunidade em que ficou explicitada a associação entre PSOL e uma entidade atuante em litígio estratégico para a propositura de ação perante o STF.

Cuida-se da ADPF 346, proposta em 26 de maio de 2015, ainda durante o Governo Dilma. Na ação, o partido buscou a guarida do STF para dar conta de problemas relacionados à crise prisional do Brasil. O objetivo declarado do partido era o reconhecimento pelo STF do “*estado de coisas*

inconstitucional” do sistema penitenciário, de modo que a Corte demandasse do Poder Executivo federal e dos Estados a implantação de planos governamentais para solucionar a crise.

Logo no início da ação, contudo, o próprio PSOL registra que seu teor “se baseia em representação formulada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ”. Trata-se de núcleo universitário “que tem por missão a promoção e defesa dos direitos fundamentais do país”. Dentre suas atividades, declara-se expressamente a “prestação de assessoria jurídica especializada e representação processual de entidades da sociedade civil em litígios estratégicos de interesse público, i.e., ações judiciais que tenham potencial de promover transformação social e ampliar a proteção de direitos humanos”⁴⁸.

Este caso específico apresenta uma singularidade interessante: o próprio partido levou formalmente ao STF toda a demonstração de como a ação foi concebida e formatada fora da agremiação, que encampou a empreitada emprestando-lhe legitimidade para levar a questão à Suprema Corte. Entre outros aspectos, o PSOL juntou aos autos a representação que foi encaminhada ao partido pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ, que, em essência, conforma o mesmo conteúdo da petição inicial da legenda. Os próprios advogados da entidade foram signatários da ação. Além disso, foi juntado um parecer de jurista também encaminhado pela entidade de litígio estratégico para dar suporte ao pleito.

Em essência, a associação entre partido e ator externo repercutiu em uma ação de controle abstrato de constitucionalidade que, neste caso específico, teria repercussões importantes sobre as políticas públicas do Poder Executivo federal, sem que a agremiação estivesse, no arranjo mais amplo do sistema político, em oposição ao partido do governo. Não se conforma propriamente uma tentativa de dar voz a uma demanda sufocada no Congresso. Cumpre dizer que a natureza da ação também impede que a caracterizemos como uma tentativa de *veto* ou *atraso* a uma determinada política governamental. O que se conforma é uma tentativa de se *implementar* uma política pública sem uma decisão prévia dos Poderes Executivo e Legislativo, de forma direta e impositiva por um tribunal judicial, a pedido de um partido minoritário nas esferas majoritárias.

⁴⁸ Informações disponíveis em <http://uerjdireitos.com.br/>

Mais uma vez, ao focalizarmos as ações de partidos pequenos no STF, foi possível detectar um tipo de uso das cortes não antecipado pela literatura. Além de obterem mais voz na Corte do que no Congresso, em uma clara sobre-representação, os casos mostram que esses partidos podem ter um poder de influência na própria formulação e implementação de políticas pela via judicial. Aqui, o Tribunal torna-se muito mais do que um potencial ponto de veto, mais se aproximando de uma “primeira câmara legislativa” (Ribeiro & Arguelhes, 2015), ou mesmo de algo além disso.

O fato de que o ator externo se identifica tão claramente como autor intelectual da ação, possibilitou uma varredura no sistema do STF das ações também assinadas pelo mesmo grupo de advogados. Essa estratégia metodológica se mostrou bem-sucedida, visto que a identidade dos advogados que representam partidos pode dizer muito sobre o local de gestação da ação.

No caso concreto, alguns dos advogados que integram a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ também atuam por escritórios de advocacia, o que dificultou uma definição clara das ações de partido que teriam como característica a gestação da ação por esse ator externo. De toda maneira, o levantamento trouxe um exemplo claro de ação “barriga de aluguel”, em parâmetros bastante similares à ADPF 346. Cuida-se da ADPF 489, proposta pela Rede Sustentabilidade, em face da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129, de 13/10/2017, sob o argumento de que a norma infralegal, “se cumprida, praticamente destruirá a política pública brasileira de combate ao trabalho escravo”.

Sem que se adentre ao mérito específico da ação, já é possível notar que ela se enquadra mais facilmente às categorias da literatura para iniciativas que buscam externar publicamente oposição a uma política pública e/ou inviabilizar juridicamente essa mesma política. A particularidade, contudo, reside no fato de que a mesma Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ consta de forma explícita como a formuladora da ação, inclusive com seu logotipo do timbre do texto submetido pelo partido, tal como costumam fazer as bancas de advocacia que representam seus clientes em juízo.

Todos esses casos exemplificam situações com indícios robustos de que a gestação da ação ocorreu externamente ao partido. O que chamei de ação “barriga de aluguel” é algo absolutamente ignorado por estudos anteriores e parece refletir uma característica usual da dinâmica de atuação dos

próprios partidos em outras arenas. De outro lado, sua constatação demanda alguma reflexão sobre os *motivos* que levam partidos à Corte. Ao focar sua atenção a grandes partidos, que ocupam protagonismo na relação governo/oposição, estudos anteriores não avançaram sobre as dinâmicas de partidos menores, que encontram na arena judicial não apenas um espaço de *voz* ou *veto*, mas um *locus* para inflarem seu poder parlamentar e efetivar práticas associativas – legítimas ou ilegítimas – que também são parte de seu *business as usual*.

A partir de moedas de troca que podem transitar entre as mais nobres possíveis e as mais convencionais e fisiológicas da tradição política brasileira, legendas podem emprestar sua legitimidade ativa para atores externos. Assim, partidos sem qualquer maior participação na dinâmica governativa, ou sem posição marcada na disputa governo/oposição, possuem “carta branca” para levar ao STF pautas formuladas interna ou externamente, com *motivações* que podem variar significativamente, como este estudo de casos buscou demonstrar.

CONCLUSÕES

*“Political actors do not simply leave the Constitution in the hands of the courts. They construct constitutional meaning on their own for their own purposes”*⁴⁹

O STF não é todo-poderoso. Não vivemos uma *Supremocracia* (contra Vieira, 2008) porque o protagonismo político do Tribunal é ancorado na vontade de atores externos, dos quais a Corte depende para exercer e manter sua autoridade. Não há que se falar em governo *de* juízes, mas antes em governo *com* juízes (Sweet, 2000; Bogéa, 2016), em que as relações travadas entre o Supremo e atores eleitos, em particular, influenciam de forma central a governança de nosso sistema presidencialista.

Nada disso, contudo, supera o fato de que – para o mal ou para o bem – seu protagonismo político nas últimas décadas explica parte das tensões, crises e continuidades do presidencialismo de coalizão brasileiro. Sob um olhar simplista e crítico, por exemplo, a mencionada decisão que repercutiu no bloqueio da “cláusula de barreira”, a qual propiciaria uma redução de 29 para apenas 7 partidos em efetivo funcionamento no Congresso Nacional ainda em 2007, pode ter representado um passo decisivo na derrocada de nosso modelo institucional, em face da absoluta impossibilidade de governança de coalizões com tamanha dispersão ideológica e partidária.

Neste trabalho, busquei jogar luz sobre o fato de que, mesmo em situações de profundo intervencionismo do Supremo no jogo político, como foi o caso acima mencionado, a *construção institucional* do poder judicial envolve uma atuação direta de atores da arena política tradicional. Ou seja, o Tribunal não se faz poderoso, mas assim é feito por incentivos externos. Nesse sentido, meu propósito foi estabelecer a importância da interação entre partidos políticos e STF nesse processo mais amplo de expansão do poder judicial. O Supremo, assumindo ao mesmo tempo o

⁴⁹ Whittington, 2009, p. 232.

papel de ator central e de produto da política, “has been designed and constructed in ways that both embody political choice and engendered political change” (Crowe, 2012, p. 14).

A pesquisa brotou de um desconforto com o distanciamento entre os campos de estudos legislativos e judiciais. Ao caracterizar a relação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal como uma *simbiose institucional*, busquei sedimentar uma perspectiva teórica que integre ambas as tradições. Como busquei demonstrar a partir de uma revisão esquemática, a atual moratória teórica dos estudiosos do presidencialismo, decorrente de um contexto histórico não antecipado e mal compreendido pela literatura dominante, deve-se também a uma não incorporação do Judiciário e um enfoque excessivamente fechado sobre a relação Executivo-Legislativo. De outro lado, o avanço do campo de estudos judiciais na ciência política brasileira teve como *by-product* indesejável um olhar monolítico sobre juízes e tribunais, o que muitas vezes confluiu em diagnósticos presos à dinâmica interna do sistema de justiça, sem uma integração com o sistema político.

Meu argumento é que diferentes atores, sejam eles eleitos ou não-eleitos, habitam um ecossistema institucional complexo, no qual interagem entre si constantemente. Essas interações repercutem em associações de longo prazo, mediadas pelas instituições formais e informais, das quais esses atores retiram algum dividendo. Partidos e STF, em especial, formam uma relação *simbiótica* que é mediada pelo contexto e pelas estratégias mais amplas desses atores. Além disso, o próprio posicionamento do Tribunal no jogo político pode fomentar um uso político mais constante, visto que:

Courts that publicly signal expansive powers also enlarge the possibility of what losers in the political arena can at least try to judicialize. Indeed, the litigants’ use of existing jurisdictional mechanisms is shaped by what they perceive to be the possible outcomes and benefits they might obtain in going to court (Arguelhes & Sússekind, 2018).

Nesse cenário, a legitimidade conferida pela Constituição de 1988 para que partidos apresentem ações de controle abstrato de constitucionalidade tornou essa relação ainda mais próxima, criando um *mutualismo institucional* bastante próprio do ambiente político brasileiro. Esse instrumento foi percebido e apropriado por partidos como algo que vai muito além de uma ferramenta jurídica, servindo a estratégias políticas, a partir de lógicas partidárias que não podem ser compreendidas

apenas a partir de um olhar isolado a casos concretos. Em particular, firmou-se uma relevante ferramenta de *oposição* ao governo, seja para exercer *vetos* sobre políticas governamentais, seja para dar *voz* a posições sufocadas na arena majoritária (Taylor, 2006b).

Para além do uso oposicionista, a ida à Corte serviu ao propósito de partidos localizados em todos os lados do espectro político-ideológico, inclusive como ferramenta de governo (Taylor & Da Ros, 2008; Whittington 2005b; 2006). Sendo reflexo de estratégias mais amplas, naturalmente o número de ações e suas razões variaram ao longo do tempo. Por isso, eventuais quedas pontuais no uso de ações não apontam *a priori* para uma redução da *judicialização*, devendo-se afirmar com segurança que o STF foi incorporado como uma nova arena de disputa por todo o sistema partidário. Para atestar isso, basta notarmos os dados sobre as legendas que acionaram a Corte durante os Governos FHC, Lula e Dilma. Mais do que isso, mesmo aqueles partidos que defendem a tese de ocorrência de uma ruptura institucional por conta do afastamento da presidente Dilma Rousseff, seguem se valendo da Suprema Corte como espaço de disputa. Caracterizei, por tudo isso, a relação que se desenvolve entre partidos e STF no acionamento pela via de ações de controle abstrato como uma associação que tem gerado benefícios recíprocos.

Se, até aqui, aderi a boa parte dos achados de pesquisas anteriores, afastei-me da abordagem tradicional para buscar nas *motivações* de partidos que acionam o STF fatores explicativos subestudados. Com esse propósito, apresentei sumariamente achados da literatura que demonstram como diferenças organizacionais internas de partidos refletem em processos decisórios sensivelmente diferentes. Isso tornou mais evidente a importância de se olhar para o processo de “gestação” de ações dentro de partidos, sendo impossível assumir, por exemplo, que as dinâmicas de atuação do PT no Judiciário seriam equiparáveis àquelas de partidos como PSDB, PSL, PEN, PSOL ou REDE, que também têm sido atores importantes na arena jurídica.

A opção metodológica por entrevistas foi determinante para que encontrasse as primeiras pistas de um achado que penso ser inédito na literatura: o fato de que existem ações que chamo de “barriga de aluguel”, *i.e.*, ações que foram construídas/gestadas de fora da agremiação partidária e que foram apropriadas por partidos, os quais serviram de mero veículo para *judicialização* – necessário por conta do privilégio da legitimidade ativa conferida pelo artigo 103 do texto constitucional. Os casos que apresento no capítulo final deixam mais clara essa dinâmica, que pode envolver tanto

(i) práticas de perpetuação de uma atuação fisiológica de partidos sem consistência ideológica clara, como (ii) práticas associativas legítimas entre partidos e organizações ou movimentos sociais que compartilham de uma agenda programática e se beneficiam da estratégia judicial em uma espécie de *mutualismo* dentro do *mutualismo*.

Em essência, percebo que minha pesquisa contribuiu com os seguintes achados:

1. Apresentei um novo enquadramento teórico para o ecossistema político brasileiro, a partir da ideia de *simbiose institucional*, que entendo ser mais produtivo para se endereçar o problema da expansão do poder judicial dentro de nosso regime político. Creio que essa abordagem pode ser útil tanto para estudos legislativos como judiciais, servindo de ponte para (re)ligarmos essas duas arenas (Peres & Carvalho, 2012);
2. Especificamente com relação às ações de partidos, o enquadramento como um tipo de *mutualismo institucional* enfatiza os benefícios gerados a ambas as partes da relação. Ou seja, tanto partidos como o Supremo extraem dividendos políticos relevantes. Com isso, corroboro a hipótese de que a *construção institucional* de um STF mais forte é resultado de uma convergência de suportes políticos de outros atores (Whittington, 2005; 2006; 2007), rejeitando a hipótese dominante que percebe o crescimento de poder do STF em oposição aos demais Poderes, como uma espécie de disputa crua por um mesmo espaço (*contra e.g.* Barroso, 2016);
3. A caracterização das ações de partidos como medidas tomadas pelas agremiações em face dos mecanismos formais postos e do contexto conjuntural para efetivar suas estratégias políticas mais amplas (em linha com Taylor, 2007; Taylor & Da Ros, 2008). Com isso, concluo que a estratégia de *judicialização* serve aos propósitos de diferentes tipos de partidos, em posições distintas tanto no espectro ideológico como na lógica governo/oposição;
4. A identificação da “gestação” de ações como um foco importante de análise, tendo em vista os diferentes perfis e circunstâncias de partidos litigantes, bem como a importância de se investigar suas *motivações*. Em particular, esse ponto de vista apresentou um tipo de uso político das cortes não identificado anteriormente na literatura: cuida-se da ação gestada fora da agremiação, ou ação “barriga de aluguel”, que coloca em xeque algumas das pré-suposições teóricas sobre a racionalidade do processo mediante o qual atores eleitos transferem poderes decisórios ao STF;

5. A rejeição de hipóteses mais fortes, *à la* Ran Hirschl (2004), que caracterizam a expansão de poder judicial como uma consequência intencional de esforços convergentes de elites políticas, econômicas e judiciárias para insular determinados temas, protegendo-os da deliberação majoritária⁵⁰. Em seu lugar, no caso específico da relação partidos-STF, os elementos obtidos conferem sustentação à tese de que se trata de uma *construção institucional* escorada em um contínuo fluxo de ações de partidos que são motivadas por estratégias políticas mais amplas, que assumem conotações bastante diversas (variando desde táticas de oposição à coalizão governista até o aluguel circunstancial da legenda para servir a interesses de terceiros), e cuja consequência *não antecipada e não intencional* é um robustecimento, no longo prazo, da posição institucional do Tribunal.

Ainda assim, considero que o estudo não esgotou o tema, apontando para a importância de uma agenda de pesquisa qualitativa que invista mais esforços na investigação das razões de atores que conferem suportes políticos ao protagonismo judicial. Na mesma toada, creio que a pesquisa aponte ao menos para dois caminhos possíveis de continuidade: (i) se os partidos conferem suportes ao STF através de suas ações, haveria um movimento contrário – quiçá paradoxal – de imposição de restrições, motivado pela necessidade de conter os poderes do Tribunal, ainda não mapeado pela literatura (Da Ros, 2017), em algo próximo àquilo que a ciência política estadunidense de matriz institucionalista chama de *court-curbing* (Clark, 2009; 2011); e (ii) se a incorporação de táticas judiciais soma-se ao arsenal partidário da multiplicidade de legendas que atuam em nosso sistema político, é possível avançarmos de forma mais aprofundada sobre essas estratégias em cada legenda específica e seus impactos sobre o modelo presidencialista, inclusive a partir de imersões densas decorrentes, por exemplo, de métodos etnográficos.

Os achados descritivos desta pesquisa também devem repercutir em teorias normativas sobre as instituições políticas e judiciais. Depositar no Supremo a esperança de uma faxina técnica (ou ética) na política é ignorar um fato incontornável: apesar da retórica disfarçada e da indumentária bacharelesca, a Corte integra esse mesmo sistema político que seria responsável por aniquilar. Mais do que isso: para construir e manter sua autoridade ao longo do tempo, apoia-se nesses

⁵⁰ Whittington também ilustra esse processo a partir da visão de que “elected officials may lend their support to judicial review in hopes that the judges will outlive their coalitions and disrupt the legislative plans of their successors” (2006, p. 292).

mesmos atores que pinta como adversários. Mesmo um pretense reinado da técnica somente pode se sustentar *politicamente*. Assim como na ecologia, sem essa *simbiose institucional* podemos terminar matando ambos os organismos que dela se alimentam, rompendo com qualquer possibilidade de evolução de nosso regime político.

APÊNDICE “A” Itinerário de Pesquisa

O processo de realização desta pesquisa foi tortuoso e contou com inúmeros desvios e redirecionamentos, sendo meu objetivo neste apêndice tornar esse percurso absolutamente transparente a meus avaliadores e leitores.

Todo o esforço de pesquisa inicial foi guiado por uma intuição subjacente à relação entre partidos e STF captada a partir de pesquisa de mestrado anterior, na qual me debrucei sobre o papel do Supremo na apreciação de medidas provisórias. Ao invés do conflito intenso entre Poderes pela última palavra sobre o conteúdo constitucional, como sugerem tanto juristas como cientistas políticos que trabalham a partir de modelos estratégicos puros, vislumbrava um fenômeno político de natureza bastante diversa; uma espécie de aproximação entre os principais atores legislativos e judiciais de modo que o aparente conflito soava mais como uma retroalimentação autointeressada de poderes decisórios em que ambas as partes da relação recebiam dividendos políticos relevantes. Nesse sentido, minha hipótese seria de que o notável processo de expansão de poder do STF no sistema político brasileiro teria como uma das variáveis explicativas importantes o funcionamento dos partidos. Isso porque as legendas seriam verdadeiras *aliadas* da Corte, abastecendo intencionalmente essa instituição de capital político de modo a acomodar seus próprios interesses. Se o Supremo assumiu protagonismo, é porque “elected politicians have *actively, repeatedly, and strategically* assisted them in becoming so” (Crowe, 2012, p. 272).

Minha pergunta, em essência, seria sintetizada da seguinte forma: *de que maneira a atuação de partidos políticos se relaciona com a expansão de poder do STF?* Minha primeira hipótese explicativa, listada acima, dependia, à primeira vista, de um desenho de pesquisa essencialmente quantitativo, na mesma linha de estudos anteriores (Castro, 1993; 1997; Vianna *et al*, 1999; 2007), de modo a mapear a utilização, por partidos, de mecanismos que abastecessem o capital político do Tribunal. De outro lado, intuía, a partir de reações recentes da classe política ao protagonismo judicial, que essa resposta seria apenas parcial, sendo importante aprofundar a análise de um movimento – cronologicamente posterior, assumia eu – de reações desses mesmos partidos ao crescimento da Suprema Corte.

Ou seja, minha segunda hipótese explicativa seria de que, tal como os movimentos cardíacos de *sístole* e *diástole*, os apoios dos partidos à expansão de poder do STF através de ações seriam contrabalanceados em um segundo momento por reações e restrições impostas por esses mesmos atores, de modo a gerar um equilíbrio aderente a seus interesses mais amplos na esfera política. Isso demandaria um primeiro esforço empírico de levantamento de todas essas iniciativas, algo que, como aponta Da Ros (2017), ainda é ausente na literatura brasileira. Com relação a essa segunda hipótese, as examinadoras de minha banca de qualificação foram importantes ao conferir algum bom-senso ao esforço de pesquisa, sugerindo que ela fosse enfrentada apenas numa próxima jornada de estudos, ultrapassando o escopo razoável de uma pesquisa de mestrado.

Direcionando meu foco sobre as ações de partidos, portanto, encontrei um aparente esgotamento da literatura, sendo que desde o estudo de Taylor e Da Ros, publicado em 2008, tivemos uma década sem maiores *insights* novos. Nesse sentido, o desenho inicial de pesquisa quantitativa apontava para a mera atualização dos dados desses autores, sem maiores ganhos intelectuais do ponto de vista teórico. Além disso, no curso do trabalho foram trazidas a público duas bases de dados produzidas por cientistas sociais que realizaram amplas pesquisas de doutorado sobre o STF (Silva, 2017; Canello, 2016), abrindo o caminho para novas empreitadas muito amplas no campo dos estudos judiciais, mas, ao mesmo tempo, tornando menos atrativo – ou menos desnecessário – o levantamento quantitativo ao qual me propunha inicialmente.

Um segundo aspecto relevante que mudou a perspectiva teórica do trabalho também foi apontado pelas examinadoras de minha banca de qualificação. Ao sugerirem a mudança do título do trabalho de “*aliados da Corte*” para algo próximo à ideia biológica de *simbiose*, chamaram minha atenção a uma circunstância mal resolvida do projeto: apesar de haver um papel das agremiações no processo de “empoderamento” da Corte quando ativam o colegiado para decidir questões política e moralmente relevantes, não estava claro que os partidos fossem meros e fiéis *aliados da Corte*, sendo que meu próprio projeto já tratava de suportes políticos conjugados com restrições. Com efeito, abandonei o fundamento teórico de minhas hipóteses iniciais, que pressupunha uma ordenação cronológica entre os movimentos de apoio e reação de partidos à expansão de poderes da instituição judicial, em favor de uma perspectiva mais complexa e nuançada, para qual a ideia de *simbiose*, tal qual desenvolvida pela ecologia, mostrou-se bastante iluminadora.

Do ponto de vista do desenho, seguindo passos metodológicos de Tom Clark (2009; 2011), redirecionei meus esforços para uma pesquisa de teor qualitativo, iniciando conversas e entrevistas informais com atores-chave que pudessem me apresentar novos aspectos sobre a ida de partidos ao Tribunal. Em particular, busquei advogadas de Brasília que participaram da elaboração de ações dessas agremiações, para entender como seria o que chamo de “gestação” de uma ação de controle abstrato de constitucionalidade.

Esse movimento foi importante para que eu conferisse atenção a um aspecto pouco estudado: as *motivações* de partidos, bem como a um conjunto de ações que também teve pouca atenção da literatura: os partidos menores e que não se posicionam claramente dentro das coalizões governista e/ou oposicionista. Além disso, as entrevistas informais proporcionaram um achado de pesquisa relevante e que veio a orientar boa parte do meu capítulo final da dissertação: o fato de que partidos formam uma espécie de “mercado” de ações, no qual negociam, a partir de moedas de troca que podem ser ilegais/ilegítimas ou legais/legítimas, sua capacidade de ir diretamente ao Supremo para encampar teses produzidas/gestadas de fora da agremiação. Essa descoberta também coloca em xeque, ao menos parcialmente, a ideia de transferência *intencional* de poderes de partidos à Corte através das ações.

O fato é que esse redirecionamento duplo do ponto de vista teórico e empírico me proporcionou um caminho que considerei mais interessante, visto que passava a ter em vista mais do que a mera atualização de estudos e achados anteriores. De outro lado, tive que lidar com certos custos e limitações. Em ano eleitoral, tentar tratar da dinâmica partidária com atores-chave é um exercício difícil e muitas vezes infrutífero. Além disso, a certeza dos números foi abandonada por estudos de caso guiados por entrevistas semi-estruturadas que não conferem o mesmo grau de certeza e confiabilidade, ainda que realizadas a partir de parâmetros bastante claros, mimetizando pesquisa anterior de Da Ros (2016). Ao final, creio que minha pesquisa é prova de que mudanças pequenas nas perguntas de pesquisa e hipóteses, bem como determinados ajustes nas premissas teóricas, podem gerar sensíveis diferenças no desenho metodológico.

APÊNDICE “B” Roteiro de Entrevistas

Apresentação

Primeiramente, gostaria de agradecer pela disponibilidade em participar dessa pesquisa, que possui fins exclusivamente acadêmicos. Meu nome é Daniel Bogéa e sou pesquisador do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Meu projeto de mestrado acadêmico, na linha de pesquisa “Política & Instituições”, tem como objetivo compreender melhor a relação entre o Supremo Tribunal Federal e os partidos políticos. Tendo em vista que as interações entre essas instituições se dão em um contexto extremamente complexo e que muitas vezes não se refletem em sua completude nos dados disponíveis, estou realizando entrevistas com atores centrais desse processo para apreender aspectos que não constam em números ou em outros dados objetivos.

Respeito aos padrões éticos e política de confidencialidade

Enfatizo que a identidade do(a) entrevistado(a) será preservada e [quando aplicável] que o relatório e documentação resultante da entrevista será armazenada em espaço acessível apenas a este pesquisador e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos. Caso seja permitida a gravação em áudio da entrevista [permissão para gravação será necessariamente expressa e eventual aceite do(a) entrevistado(a) registrado em termo por escrito], igualmente assume-se o compromisso de manutenção da confidencialidade da identidade do(a) entrevistado(a) [quando aplicável]. Ademais, quaisquer menções textuais a respostas nos trabalhos finais de divulgação da pesquisa também serão orientadas pela preservação absoluta da identidade pessoal do entrevistado [quando aplicável]. Caso não seja autorizada a gravação em áudio da entrevista, todas as referências serão retiradas de notas do pesquisador, cujos arquivos também serão armazenados em espaço acessível apenas a este pesquisador e utilizados exclusivamente para fins acadêmicos. Neste caso, quaisquer menções textuais a respostas em publicações acadêmicas serão submetidas previamente para validação dos entrevistados.

Destaco que a participação do(a) entrevistado(a) é individual e não será tomada como representando a opinião da instituição a qual pertence ou pertenceu. Ademais, a participação do(a) entrevistado(a) é inteiramente voluntária e não envolve qualquer tipo de compensação. O(a)

entrevistado(a) poderá recusar-se a responder a qualquer pergunta que gere eventual desconforto e este pesquisador compromete-se a realizar indagações que não tenham conotação pessoal ou envolvam assuntos privados.

Transição para a substância

Como informado previamente, meu objetivo é obter informações sobre a relação entre partidos políticos e o Supremo. Considero que através de entrevistas conseguirei extrair informações importantes sobre episódios de interação entre esses atores, bem como características peculiares desse contexto decisório.

Roteiro de entrevistas com advogados de partidos e Jornalistas

As entrevistas com advogados e jornalistas tiveram como propósito extrair informações no que diz respeito (i) ao acionamento do Supremo para resoluções de questões políticas e/ou (ii) às reações legislativas ao poder do Supremo (court-curbing), ainda que o foco da pesquisa tenha se direcionado ao acionamento judicial por partidos.

Estimadas para um tempo mínimo de vinte minutos, com um tempo máximo de uma hora, a depender da disponibilidade dos entrevistados, as entrevistas realizadas tomaram entre meia hora e uma hora na prática, tendo ficado dentro do estimado, porém com grandes variações de tempo dentre os entrevistados. As entrevistas com jornalistas, em particular, foram importantes para a seleção dos casos que foram estudados na dissertação e as entrevistas com advogados foram fundamentais para deslocar o foco da pesquisa para a “gestação” de ações dentro dos partidos.

Pergunta 1) O senhor poderia descrever brevemente sua trajetória profissional?

Pergunta 2) Como o senhor descreveria a visão que os parlamentares possuem do Supremo Tribunal Federal? Em sua visão, os parlamentares acompanham as decisões do STF? Eles respeitam a autoridade do Tribunal?

Pergunta 3) O senhor participou ativamente de qualquer processo legislativo ou iniciativa de parlamentar contrário aos amplos poderes do STF ou, ao contrário, em favor do STF? Poderia descrever em detalhes quais seriam as motivações dos parlamentares nesta(s) ocasião(ões)?

Pergunta 4) Qual o senhor considera que é o papel do Congresso Nacional e dos partidos políticos no que diz respeito aos limites do poder do Supremo Tribunal Federal? O senhor considera que o Parlamento pode e deve limitar eventuais excessos do Tribunal? Em caso positivo, de que maneira acha que isso pode e deve ser feito?

Pergunta 5) O senhor se recorda de episódios em que parlamentares e/ou partidos políticos demonstraram temer a expansão de poder do STF ou, ao contrário, demonstraram incentivar esse processo? Poderia descrever em detalhes a situação?

Pergunta 6) Como o senhor avalia a postura de parlamentares e partidos que submetem questões em debate no Congresso para decisão do STF, seja por meio de ação direta de inconstitucionalidade, mandado de segurança ou outros instrumentos jurídicos (i.e. positivo ou negativo)?

Pergunta 7) Por que o senhor acredita que partidos tenham recorrido constantemente ao STF, por meio de ações específicas, para decidir sobre questões políticas? O senhor acredita que a possibilidade de vitória no STF é maior ou menor do que no parlamento? O senhor entende que a submissão de questão ao STF pode conferir maior atenção pública àquele tema específico?

Pergunta 8) Como funciona, nos partidos políticos, a decisão de acionar o STF? O senhor já participou da tomada de decisão para apresentar ação direta de inconstitucionalidade ou outro instrumento perante o STF? A decisão é centralizada na cúpula do partido ou se dá de forma descentralizada? Poderia descrever como funciona esse processo dentro dos partidos para quais já atuou? Em geral, os temas objeto das ações são selecionados pelo próprio partido ou sugeridos por atores externos, como movimentos sociais, grupos de defesa de interesses, etc?

Pergunta 9) O senhor conhece algum caso em que um partido político ofereceu espaço para que um terceiro apresentasse uma ação constitucional por meio de sua sigla? Poderia descrever esse(s) episódio(s)? Em caso positivo, saberia dizer se foi oferecida alguma contrapartida ao partido político em razão do espaço concedido para a propositura da ação?

Roteiro de entrevistas com assessores do STF

As entrevistas com assessores do STF focaram muito mais nas reações da Corte às iniciativas legislativas de limitação de seu poder. Ainda que esta dissertação não tenha se dirigido a esse tema de forma específica, os insights obtidos foram importantes para dar conta da relação entre STF e partidos. Em face da sensibilidade das informações envolvidas, entende-se pela necessidade de manutenção da confidencialidade da identidade do entrevistado. Essa medida serve tanto para proteção do entrevistado quanto como incentivo para obtenção de respostas mais sinceras.

Estimava-se que as entrevistas tomem um tempo mínimo de vinte minutos, com um tempo máximo de uma hora, a depender da disponibilidade dos entrevistados. As entrevistas levaram entre meia hora e quarenta minutos, ficando dentro do previsto.

Pergunta 1) O senhor poderia descrever brevemente sua trajetória profissional?

Pergunta 2) Como o senhor descreveria a visão de ministros (o senhor e seus colegas) sobre o número de ações propostas por partidos políticos perante o STF? O senhor avalia que ministros (o senhor e seus colegas) considerem que há um excesso de ações de partidos? Quais seriam os efeitos dessa atuação, tanto para o Congresso como para o STF, em sua opinião?

Pergunta 3) O senhor considera que existe alguma diferença fundamental entre as ações de controle abstrato propostas pelos partidos políticos e as ações propostas por outros legitimados? O senhor acredita que os ministros (o senhor e seus colegas) apreciam as ações de maneira diferente em razão da identidade do proponente (i.e. ações de partidos são vistas de forma diferente daquelas propostas pela OAB ou pela PGR)?

Pergunta 4) Por que o senhor acredita que partidos tenham recorrido constantemente ao STF, por meio de ações específicas, para decidir sobre questões políticas? O senhor acredita que a possibilidade de vitória no STF é maior ou menor do que no parlamento? O senhor entende que a submissão de questão ao STF pode conferir maior atenção pública àquele tema específico?

Pergunta 5) Qual o senhor considera que é o papel do Congresso Nacional e dos partidos políticos no que diz respeito à definição dos limites do poder do Supremo Tribunal Federal? O senhor considera que o Parlamento pode e deve limitar eventuais excessos do Tribunal? Em caso positivo, de que maneira acha que isso pode e deve ser feito?

Pergunta 6) O senhor se recorda de episódios em que parlamentares e/ou partidos políticos demonstraram temer a expansão de poder do STF ou, ao contrário, demonstraram incentivar esse processo? Poderia descrever em detalhes a situação?

Pergunta 7) O senhor saberia dizer se os ministros (o senhor e seus colegas) acompanham a tramitação de projetos de emenda constitucional e de lei que tenham impacto direto sobre tribunais, especialmente na definição dos limites da jurisdição constitucional e na definição do orçamento do Poder Judiciário? Em caso afirmativo, o senhor entende que os ministros do Tribunal devem acompanhar a atividade legislativa e, se for o caso, tentar influenciar seu trâmite?

Pergunta 8) O senhor saberia dizer se os ministros (o senhor e seus colegas) acompanham a tramitação de pedidos de impeachment de ministro do STF perante o Senado Federal? Em caso positivo, saberia dizer se já soube de algum contato formal ou informal de ministros com parlamentares relacionados a esse tipo de questão? O senhor considera que o Senado Federal deve ser o foro adequado para julgar impeachment de ministro do Supremo? O senhor poderia descrever em que situações acredita que o Senado poderia ou deveria proceder com o processamento de pedido de impeachment?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO DA SILVA, Virgílio. (2013) “Deciding without deliberating”. *International Journal of Constitutional Law – ICON*, Vol. 11, No. 3, pp. 557-584.

_____. (2017) “Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System”. *International Journal of Constitutional Law – ICON*, Vol. 15, No. 2, pp. 519-525.

ALEXY, Robert. (2005) “Balancing, constitutional review, and representation”. *International Journal of Constitutional Law – ICON*, vol. 3, nº 4, pp. 572-81.

ALMEIDA, Frederico. (2015) “Análise dos tempos de nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (1945-2013)”. *The Observatory of Social and Political Elites of Brazil*, v. 2, n.7.

AMARAL, Oswaldo. (2013) “O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura”. *Revista Debates*, Vol. 7, No. 2, pp. 11-32.

AMES, Barry. (2002) *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octavio. (2000) “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 43, No. 3, pp. 479-519.

_____. (2002) “Presidential cabinets, electoral cycles and coalition discipline in Brazil”, em S. Morgenstern e B. Nacif, eds. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 48-78.

_____. (2009) “O Brasil, Lijphard e o modelo consensual de democracia”, em Magna Inácio e Lucio Rennó, eds. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 105-132.

_____; SANTOS, Fabiano. (2003) “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 46, No. 4, pp. 661-698.

ABRANCHES, Sérgio. (1988) “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, pp. 5-34.

ARANTES, Rogério. (1997) *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré.

_____. (2005) “Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil”, em Rachel Sieder, Line Schjolden e Alan Angell, eds. *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 231-262.

_____. (2008) “Judicial contestation: a less decisive and more resolute political system?”.

Brazilian Political Science Review, v. 2, n. 2, pp. 138-145.

_____. (2015) “Judiciário: entre a justiça e a política”, em Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra, eds. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, pp. 29-68.

_____; COUTO, Cláudio. (2009) “Uma constituição incomum”, em Maria Carvalho, Cícero Araújo e Júlio Simões, eds. *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Editora Hucitec.

ARGUELHES, Diego Werneck. (2009) “O Supremo na política: a construção da supremacia judicial no Brasil”. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 250, pp. 5-12.

_____. (2014a) “Old courts, new beginnings: judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil”. Tese de doutorado (JSD) apresentada à Escola de Direito da Yale University.

_____. (2014b) “Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização”. *Universitas JUS*, v. 25, n. 1, pp. 25-45.

_____; HARTMANN, Ivar. (2017) “Timing control without docket control: how individual justices shape the Brazilian Supreme Court’s agenda”. *Journal of Law and Courts*, Vol. 5, No. 1, pp. 105-140.

_____; OLIVEIRA, Fabiana Luci; RIBEIRO, Leandro Molhano. (2012) “Ativismo judicial e seus usos na mídia brasileira”. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 40, pp. 34-64.

_____; RIBEIRO, Leandro Molhano. (2010) “Indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Turner”. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 255, pp. 115-143.

_____; _____. (2013) “Preferências, estratégias e motivações: pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro”. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, pp. 85-121.

_____; _____. (2015) “O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político”. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, pp. 121-155.

_____; _____. (2016) “Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988”. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 2, pp. 405-440.

_____; _____. (2018a) “Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”. *Novos Estudos*, v. 37, n. 1, pp. 13-32.

_____; _____. (2018b) “‘The Court, it is I’? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory”. *Global Constitutionalism*, Vol. 7, No. 2m pp. 236-262.

_____; SÜSSEKIND, Evandro. (2018) “Bulding judicial power in Latin America: opposition strategies and the lessons of the Brazilian case”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 1, pp.

175-196.

ALIVIZATOS, Nicos. (1995) “Judges as veto players”, em H. Doring, ed. *Parliaments and majority rules in Western Europe*. Nova York: St. Martins Press, 1995.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. (2012) “Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 55, No. 4, pp. 987-1013.

BAILEY, Michael; MALTZMAN, Forrest. (2011) *The constrained court: law, politics, and the decisions justices make*. Princeton: Princeton University Press.

_____; _____. (2012) “Goldilocks and the Supreme Court: understanding the relationship between the Supreme Court, the President, and the Congress”, em Kevin McGuire, ed. *New directions in judicial politics*. New York: Routledge.

BALEEIRO, Aliomar. (1968) *Supremo Tribunal Federal, êsse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. (2015) “O silêncio dos incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil”. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

BARNES, Jeb; MILLER, Mark. (2004) “Putting the pieces together: American lawmaking from an interbranch perspective”, em Mark Miller e Jeb Barnes, eds. *Making policy, making law: an interbranch perspective*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 3-12.

BARROSO, Luís Roberto. (2016) “Reason without vote: the representative and majoritarian function of constitutional courts”, em Tomás Bustamante e Bernardo Gonçalves Fernandes, eds. *Democratizing constitutional law: perspectives on legal theory and the legitimacy of constitutionalism*. Dordrecht: Springer Netherlands.

BAUM, Lawrence; HAUSEGGER, Lori. (2004) “The Supreme Court and Congress: reconsidering the relationship”, em Mark Miller e Jeb Barnes, eds. *Making policy, making law: an interbranch perspective*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 107-122.

BECKMANN, Matthew; HALL, Richard. (2013) “Elite interviewing in Washington, DC”, em Layna Mosley, ed. *Interview research in political science*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 196-208.

BLEICH, Erik; PEKKANEN, Robert. (2013) “How to report interview data” em Layna Mosley, ed. *Interview research in political science*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 84-105.

BRAGA, Maria do Socorro. (2008) “Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo”. *Opinião Pública*, Vol. 14, No. 2, pp. 454-485.

BRAMAN, Eileen; PICKERILL, J. Mitchell. (2011) “Path dependence in studies of legal decision-making”, em Charles Geyh, ed. *What’s law got to do with it? What judges do, why they do it, and what’s at stake*. Stanford: Stanford University Press, pp. 114-142.

BRINKS, Daniel. (2011) “‘Faithful servants of the regime’: the Brazilian constitutional court’s role under the 1988 Constitution” em Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa, eds. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 128-153.

BOGÉA, Daniel. (2016) “Democracia judicializada: o controle de constitucionalidade de medidas provisórias sob a ótica do diálogo institucional”. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo.

_____. (2017) “Reconstruindo o conceito de independência judicial: um olhar realista sobre o lugar do Supremo na política”. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, n. 13, pp. 153-179.

BOUCHER, Douglas; JAMES, Sam; KEELER, Kathleen. (1982) “The ecology of mutualism”. *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 13, pp. 315-347.

BRAGA, Mara do Socorro Sousa. (2008) “Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo”. *Opinião Pública*, Vol. 14, No. 2, pp. 454-485.

CANELLO, Júlio. (2016) “Ações Diretas no Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988-2015)”, Harvard Dataverse.

_____. (2017) “O Congresso vai à Corte: questões políticas e Mandados de Segurança no Supremo Tribunal Federal brasileiro”. Trabalho apresentado no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política da ALACIP.

CARVALHO, Ernani. (2004) “Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem”. *Revista de Sociologia Política*, n. 23, pp. 115-126.

_____; OLIVEIRA, Vanessa. (2002) “A judicialização da política: um tema em aberto”. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS.

CASTRO, Marcus Faro de. (1993) “Política e economia no judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos”. *Cadernos de Ciência Política da Universidade de Brasília*, n. 7, pp. 1-57.

_____. (1997a) “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, pp. 147-156.

_____. (1997b) “The courts, law and democracy in Brazil”. *International Social Science Journal*, v. 152, pp. 241-252.

_____. (1998) “O estudo do judiciário”, em Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão de Carvalho, eds. *O estudo da política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1998, pp. 87-104.

_____. (2010) “Jurisdição, economia e mudança social”. *Revista da EMARF, Cadernos Temáticos*, pp. 143-174.

_____ ; RIBEIRO, Rochelle. (2006) “Tribunais e políticas públicas: um estudo comparado”. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Política da ALACIP.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. (2014) “Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective”. *Democratization*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-23.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. (2018) *Coalitional presidentialism in comparative perspective: minority presidents in multiparty systems*. Oxford: Oxford University Press.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. (2004) “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism”. *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, pp. 565-587.

CLARK, Tom. (2009) “The separation of powers, court curbing, and judicial legitimacy”. *American Journal of Political Science*, vol. 53, n. 4, pp 971-989.

_____. (2011a) *The limits of judicial independence*. New York: Cambridge University Press.

_____. (2011b) “The public and judicial independence”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 123-146.

CLAYTON, Cornell; GILLMAN, Howard. (1999) “Introduction”, em Howard Gillman e Cornell Clayton, eds. *The Supreme Court in American politics: new institutionalist perspectives*. Lawrence: University Press of Kansas, p. 1-14.

COLLINS JR., Paulo. (2012) “Interest groups and their influence of judicial policy”, em Kevin McGuire, ed. *New directions in judicial politics*. New York: Routledge, pp. 221-237.

CROWE, Justin. (2012) *Bulding the judiciary: law, courts, and the politics of institutional development*. Princeton: Princeton University Press.

DA ROS, Luciano. (2007) “Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com a aplicação ao caso brasileiro contemporâneo”. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, pp. 86-105.

_____. (2008) “Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, pp. 143-160.

_____. (2015) “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória”. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, Vol. 2, No. 9.

_____. (2017) “Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos” em Fabiano Engelmann, ed. *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, pp. 57-97.

DAHL, Robert. (1957) “Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker”. *Journal of Public Law*, Vol. 6, pp. 279-294.

DESPOSATO, Scott; INGRAM, Matthew; LANNES JR, Osmar. (2014) “Power, composition, and decision making: the behavioral consequences of institutional reform on Brazil’s Supremo Tribunal Federal”. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 31, No. 3, pp. 534-567.

DEVINS, Neil. (2011) “Congress and judicial supremacy”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 45-67.

_____ ; FISHER, Louis. (2015) *Democratic constitution*. 2. ed. New York: Oxford University Press.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. (2005) “Legal defeats—political wins: why do elected representatives go to court?”. *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 75-103.

DOTHAN, Shai. (2015) *Reputation and judicial tactics: a theory of national and international courts*. Cambridge: Cambridge University Press.

ENGELMANN, Fabiano. (2017) “Apresentação”, em Fabiano Engelmann, ed. *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

EPP, Charles. (1999) “External pressure and the Supreme Court’s agenda”, em Cornell Clayton e Howard Gillman, eds. *Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 255-280.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. (1998) *The choices justices make*. Washington, D.C.: CQ Press.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci. (2013) “O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista”. *Lua Nova*, No. 88, pp. 429-469.

_____ ; PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe. (2018) *O Supremo Tribunal Criminal: o Supremo em 2017*. Belo Horizonte: Letramento.

FEREJOHN, John. (1999) “Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence”. *Southern California Law Review*, v. 72, pp. 353-384.

_____. (2002) “Judicializing politics, politicizing law”. *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, n. 3, pp. 41-68.

_____ ; KRAMER, Larry. (2002) “Independent judges, dependent judiciary: institutionalizing judicial restraint”. *New York University Law Review*, v. 77, n. 4, pp. 962-1039.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ ; _____. (2008) “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, em Carlos Ranulfo, ed. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 25-32.

FISHER, Louis. (1988) *Constitutional dialogues: interpretation as political process*. Princeton:

Princeton University Press.

_____. (2011) “Judicial credibility”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 227-248.

FONTAINHA, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia. (2017) *História Oral do Supremo. Volume 17: Octavio Gallotti*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio.

_____; QUEIROZ, Rafael Mafei; SATO, Leonardo. (2015) *História Oral do Supremo. Volume 1: Rafael Mayer*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio.

FREITAS, Andréa. (2016) *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

GATES, John. (1999) “The Supreme Court and partisan change: contravening, provoking, and diffusing partisan conflict”, em Howard Gillman e Cornell Clayton, eds. *The Supreme Court in American politics: new institutionalist interpretation*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 98-114.

GEYH, Charles. (2008) *When courts & Congress collide: the struggle for control of America’s judicial system*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

_____. (2011) “The choreography of courts-Congress conflicts”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 19-44.

GILBERT, Scott; SAPP, Jan; TAUBER, Alfred. (2012) “A symbiotic view of life: we have never been individuals”. *The Quarterly Review of Biology*, Vol. 87, No. 4, pp. 325-341.

GILLMAN, Howard. (1999) “The court as an idea, not a building (or a game): interpretive institutionalism and the analysis of Supreme Court decision-making”, em Cornell Clayton e Howard Gillman, eds. *Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 65-90.

_____. (2002) “How political parties can use the courts to advance their agendas: federal courts in the United States, 1875-1891”. *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, pp. 511-524.

_____. (2008) “Courts and the politics of partisan coalitions”, em Gregory Caldeira, R. Daniel Kelemen e Keith Whittington, eds. *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 644-662.

GRABER, Mark. (1999) “The problematic establishment of judicial review”, em Howard Gillman e Cornell Clayton, eds. *The Supreme Court in American politics: new institutionalist interpretation*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 28-42.

GUARNIERI, Fernando. (2009) “A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral”. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

_____. (2011) “A força dos partidos ‘fracos’”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 1, pp. 235-258.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. (2003) “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 58, pp. 193-223.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (2003) *The federalist papers*. New York: Signet Classics.

HANDBERG, Roger; HILL JR., Harold. (1980) “Court curbing, court reversals, and judicial review: the Supreme Court versus Congress”. *Law & Society Review*, v. 14, n. 2, pp. 309-322.

HARVEY, Anna. (2013) *A mere machine: the Supreme Court, Congress, and American democracy*. New Haven: Yale University Press.

HELMKE, Gretchen. (2005) *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

_____; LEVITSKY, Steven. (2004) “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 725-740.

_____; _____, eds. (2006) *Informal institutions & democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

_____; RÍOS-FIGUEROA, Julio. (2011) “Introduction: courts in Latin America”, em Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa, eds. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-26.

_____; STATON, Jeffrey. (2011) “The puzzling judicial politics of Latin America: a theory of litigation, judicial decisions, and interbranch conflict”, em Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa, eds. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 306-331.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. (2014) “Dimensions of legislative conflict: coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, pp. 357-386.

HIRSCHL, Ran. (2004) *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.

IMMERGUT, Ellen. (1998) “The theoretical core of the new institutionalism”. *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1, pp. 5-34.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. (2009) “Estudos legislativos no Brasil”, em Magna Inácio e Lucio Rennó, eds. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 17-32.

INGRAM, Matthew. (2016) *Crafting courts in new democracies: the politics of subnational judicial reform in Brazil and Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

KASSOP, Nancy. (2000) “The courts and the political branches: interpretation, accommodation, and autonomy”, em Robert Spitzer, ed. *Politics and constitutionalism: the Louis Fisher connection*. Albany: State University of New York Press, pp. 55-84.

KAPISZEWSKI, Diana. (2010) “How courts work: culture, institutions, and the Brazilian Supremo Tribunal Federal”, em Javier Couso, Alexandra Huneeus e Rachel Sieder, eds. *Cultures of legality: judicialization and political activism in contemporary Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2011a) “Power broker, policymaker, or rights adjudicator? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in transition”, em Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa, eds. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2011b) “Tactical balancing: high court decision-making on politically crucial cases”. *Law and Society Review*, n. 45, pp. 471–506.

_____. (2012) *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2013) “Economic governance on trial: high courts and elected leaders in Argentina and Brazil”. *Latin American Politics and Society*, v. 55, n. 4, pp. 47-73.

_____; TAYLOR, Matthew. (2008) “Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America”. *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 4, pp. 741-767.

_____; _____. (2013) “Compliance: conceptualizing, measuring, and explaining adherence to judicial rulings”. *Law & Social Inquiry*, v. 38, n. 4, pp. 803-835.

KECK, Margaret. (1991) *PT – a lógica da diferença*. São Paulo: Atica.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. (1994) *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. (2013) “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 88, pp. 141-184.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. (2011) “Sobre o Judiciário e a judicialização”, em Luiz Eduardo Motta e Mauricio Motta, eds. *O Estado Democrático de Direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier.

KOOPMANS, Tim. (2003) *Courts and political institutions: a comparative view*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRITZER, Herbert. (2003) “Anticipating the new institutionalism: the pioneering work of Martin Shapiro”, em N. Maveety, ed. *The pioneers of judicial behavior*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 387-417.

LACERDA, Alan. (2002) “O PT e a unidade partidária como problema”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 15, No. 1, pp. 39-76.

LANDAU, David. (2015) “Beyond judicial independence: the construction of judicial power in Colombia”. Tese de doutorado apresentada à Graduate School of Arts & Sciences, Harvard University.

LEECH, Beth. (2002) “Asking questions: techniques for semistructured interviews”. *PSOnline*, Dez., pp. 665-668.

LIMONGI, Fernando. (2006) “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 76, pp. 17-41.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. (1998) “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”. *Lua Nova*, n. 44, pp. 81-106.

_____; _____. (2009) “Poder de agenda e políticas substantivas”, em Magna Inácio e Lucio Rennó, eds. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.

_____; _____. (2017) “A crise atual e o debate institucional”. *Novos Estudos*, Vol. 36, No. 3, pp. 79-97.

LINZ, Juan. (1990) “The perils of presidentialism”. *Journal of Democracy*, Vol. 1, nº 1, pp. 51-69.

LLANOS, Mariana; LEMOS, Leany. (2013) “Presidential preferences? The Supreme Federal Tribunal nominations in democratic Brazil”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 55, No. 2, pp. 77-105.

MAINWARING, Scott. (1993) “Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination”. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.

_____; SHUGART, Matthew. (1997) “Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal”. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.

MARCH, James; OLSEN, Johan. (2006) “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, em R. Rhodes, Sarah Binder e Bert Rockman, eds. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-22.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. (2009) “A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais”. *Opinião Pública*, vol. 15, n. 2, pp 422-450.

MARK, Alyx; ZILIS, Michael. (2017) “Restraining the court: assessing accounts of congressional attempts to limit Supreme Court authority”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, pp. 141-169.

_____; _____. (2018) “The conditional effectiveness of legislative threats: how court curbing alters the behavior of (some) Supreme Court justices”. *Political Research Quarterly*, no prelo.

MAUERBERG JR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. (2015) “The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system”. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 7, No. 1, pp. 143-161.

MAUÉS, Antonio; LEITÃO, Anelice. (2004) “Dimensões da judicialização da política no Brasil: as ADIns dos partidos políticos”. *Revista de Informação Legislativa*, a. 41, n. 163, pp. 31-50.

_____ ; FADEL, Alexandre. (2006) “Circuitos interrompidos: as ADINs dos partidos políticos no Supremo Tribunal Federal (1999-2004)”, em *Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux.

MCCANN, Michael. (1999) “How the Supreme Court matters in American politics: new institutionalist perspectives”, em Howard Gillman e Cornell Clayton, eds. *The Supreme Court in American politics: new institutionalist interpretation*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 63-97.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. (2013) *Making Brazil work: checking the President in a multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan.

MELTON, James; GINSBURG, Tom. (2014) “Does de jure judicial independence really matter? a reevaluation of explanations for judicial independence”. *Journal of Law and Courts*, Vol. 2, No. 2.

MENDES, Conrado Hübner. (2012) *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva.

MENEGUELO, Rachel. (1989) *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz Terra.

MILLER, Mark. (2006) “When Congress attacks the federal courts”. *Case Western Reserve Law Review*, v. 56, n. 4, pp. 1015-1030.

MURPHY, Walter. (2014) *Congress and the court: a case study in the American political process*. New Orleans: Quid Pro Books.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. (2011) “Judicialização da política: déficits explicativos e bloqueio normativistas”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 91, pp. 5-20.

NUNES, Rodrigo. (2010) “Politics without insurance: democratic competition and judicial reform in Brazil”. *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 3, pp. 313-331.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. (2011) *Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PANEBIANCO, Ângelo. (2005) *Modelos de partidos: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.

PARECER, Surindar; AHMADJIAN, Vernon. (2000) *Symbiosis: an introduction to biological associations*. Hanover: University Press of New England.

PASQUARELLI, Bruno. (2010) “Formação de coalizões e apoio partidário no presidencialismo brasileiro”. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional Sociologia & Política.

PEABODY, Bruce. (2005) “Congressional attitudes toward constitutional interpretation”, em Neal Devins e Keith Whittington, eds. *Congress and the Constitution*. Durham: Duke University Press, pp. 39-63.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. (2012) “The surprising success of multiparty presidentialism”. *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, pp. 156-170.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002) “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, No. 2, pp. 265-301.

_____. (2003) “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, No. 4, pp. 735-771.

PEREIRA, Celina. (2017) “Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma”. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. (2012) “Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 20, No. 43, pp. 81-106.

PICKERILL, J. Mitchell. (2004) *Constitutional deliberation in Congress: the impact of judicial review in a separated system*. Durham: Duke University Press.

_____. (2005) “Congressional responses to judicial review” em Neal Devins e Keith Whittington, eds. *Congress and the Constitution*. Durham: Duke University Press, pp. 151-172.

_____. (2011a) “Institutional interdependence and the separation of powers”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 100-122.

_____. (2011b) “Law, politics, and democracy in the twenty-first century”. *Perspectives on Politics*, v. 9, n. 2, pp. 357-362.

POGREBINSCHI, Thamy. (2011) *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

POWER, Timothy. (1998) “The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil”, em John Carey e Matthe Shugart, eds. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

POWER, Timothy. (2010) “Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 18-33.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy (2011) “The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime”. *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 2, pp. 323-334.

REHDER, Britta. (2007) “What is political about jurisprudence? Courts, politics and political science in Europe and the United States”. MPIfG Discussion Paper 07/5.

RIBEIRO, Fernando. (2012) “Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política”. *Pensamento Plural*, Vol. 10, pp. 89-100.

RIBEIRO, Pedro Floriano. (2013) “Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, pp. 225-265.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew. (2006) “Institutional determinants of the judicialization of policy in Brazil and Mexico”. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 739-766.

ROSENBERG, Gerald. (2001) “The road taken: Robert A. Dahl’s decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker”. *Emory Law Journal*, Vol. 50, pp. 613-630.

SABATELLO, Maya. (2011) “The siege on the Israeli Supreme Court”, em Bruce Peabody, ed. *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 192-212.

SADEK, Maria Tereza; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. (2012) “Estudos, pesquisas e dados em justiça”, em Fabiana Luci de Oliveira, ed. *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SAMPAIO, Marco Aurélio. (2010) “Que sistema político temos e que STF queremos?”. *Revista da EMARF*, Cadernos Temáticos, pp. 419-440.

SANTISO, Carlos. (2003) “Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.

SANTOS, Fabiano. (2002) “Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, No. 2, pp. 237-264.

SAPP, Jan. (1994) *Evolution by association: a history of symbiosis*. Oxford: Oxford University Press.

SEGAL, Jeffrey. (1999) “Supreme Court deference to Congress: an examination of the Marksist model”, em Cornell Clayton e Howard Gillman, eds. *Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 237-254.

_____; WESTERLAND, Chad; LINDQUIST, Stefanie. (2010) “Congress, the Supreme Court, and judicial review: testing a constitutional separation of powers model”. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 1, pp. 89-104.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. (2005) “Introduction”, em Rachel Sieder, Line Schjolden e Alan Angell, eds. *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-20.

SILVA, Jeferson Mariano. (2017) “Jurisdição constitucional no Brasil (1966-2017)”, Harvard Dataverse.

_____. (2018) “Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017)”. *Novos Estudos*, v. 37, n. 1, pp. 35-54.

SHAPIRO, Martin. (1981) *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: The University

of Chicago Press.

SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. (2002) *On law, politics, and judicialization*. Oxford: Oxford University Press.

SWEET, Alec Stone. (2000) *Governing with judges: constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

_____. (2007) “Constitutions and judicial power”, em Daniele Caramani, ed. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.

TAYLOR, Matthew. (2004) “El Partido de los Trabajadores y el uso político del poder judicial”. *América Latina Hoy*, n. 37, pp. 121-142.

_____. (2006a) “Beyond judicial reform: courts as political actors in Latin America”. *Latin American Research Review*, v. 41, n. 2, pp. 269-280.

_____. (2006b) “Veto and voice in the courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary”. *Comparative Politics*, v. 38, n.3, pp. 337-355.

_____. (2007a) “Como o judiciário brasileiro interfere nas políticas públicas”. *Revista Getúlio*, pp. 51-52.

_____. (2007b) “O judiciário e as políticas públicas no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, n. 2, pp. 229-257.

_____. (2007c) “Veto and voice in the courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary”. *Comparative Politics*, v. 38, n. 3, pp. 337-355.

_____. (2008) *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

_____. (2014) “The limits of judicial independence: a model with illustration from Venezuela under Chávez”. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 2, pp. 229-259.

_____; DA ROS, Luciano (2008) “Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 51, nº 4, pp. 825-864.

TULLIS, Jeffrey. (2003) “Deliberation between institutions”, em James Fishkin e Peter Laslett, eds. *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell, pp. 200-211.

TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn. (1995) *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.

VANBERG, Georg. (2001) “Legislative-judicial relations: a game theoretic approach to constitutional review”. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, pp. 346-361.

_____. (2005) *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge

University Press.

VERONESE, Alexandre. (2009) “A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo”. *Escritos (Fundação Casa Rui Barbosa)*, Vol. 3, pp. 215-265.

VIANNA, Luiz Werneck. (2010) “Judiciário, constituição e democracia no Brasil”. *Revista da ESMARF*, Cadernos Temáticos, pp. 31-38.

_____; CARVALHO, Maria; MELO, Manuel; BURGOS, Marcelo. (1999) *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

_____; BURGOS, Marcelo; SALLES, Paula. (2007) “Dezessete anos de judicialização da política”. *Tempo social*, v. 19, n. 2, pp. 39-85.

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. (2009) “O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial”. *Versus*.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (1994) *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____. (2008) “Supremocracia”. *Revista Direito GV*, Vol. 4, No. 2, pp. 441-464.

WHITTINGTON, Keith. (2000) “Once more unto the breach: post-behavioralist approaches to judicial politics”. *Law and Social Inquiry*, v. 25, n. 2, pp. 601-634.

_____. (2003) “Legislative sanctions and the strategic environment of judicial review”. *International Journal of Constitutional Law – ICON*, vol. 1, n. 3, pp. 446-474.

_____. (2005a) “James Madison has left the building”. *University of Chicago Law Review*, v. 72, n. 3, pp. 1137-1158.

_____. (2005b) “‘Interpose your friendly hand’: political supports for the exercise of judicial review by the United States Supreme Court”. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, pp. 583-596.

_____. (2006) “‘Preserving the dignity and influence of the court’: political supports for judicial review in the United States” em Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin, eds. *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York: NYU Press.

_____. (2007) *Political foundations of judicial supremacy: the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history*. Princeton: Princeton University Press.

_____. (2009) “Constitutional constraints in politics”, em Steven Kautz, Arthur Melzer, Jerry Weinberger e M. Richard Zinman, eds. *The Supreme Court and the idea of constitutionalism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 221-234.

_____; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory (2008). “The study of law and politics”, em Gregory Caldeira, R. Daniel Kelemen e Keith Whittington, eds. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

YADAV, Vineeta; MUKHERJEE, Bumba. (2014) *Democracy, electoral systems, and judicial empowerment in developing countries*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.