



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RODRIGO ABENASSIFF FERREIRA MAIA

O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: As
Demandas dos Atores Partidários e os Limites do Veto Judicial.

Belém-PA

2018

RODRIGO ABENASSIFF FERREIRA MAIA

**O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: As
Demandas dos Atores Partidários e os Limites do Veto Judicial.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade
Federal do Pará – UFPA para obtenção do título
de Mestrado

Área de concentração: Teoria Política e Métodos

Orientadora: Prof. Dr. PhD. Celso Antônio
Coelho Vaz

Belém-PA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M217p Maia, Rodrigo Abenassiff
 O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL : As Demandas dos Atores Partidários e os Limites do Veto Judicial / Rodrigo Abenassiff Maia. — 2018
 143 f. : il. color
- Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
 Orientação: Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz
1. Poder de Veto. 2. Veto-players. 3. Atores. 4. Judiciário. I. Coelho Vaz, Celso Antônio, *orient.* II. Título
-

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Rodrigo Abenassiff Ferreira Maia

Título: O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: As demandas dos atores partidários e os limites do veto judicial.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – UFPA para obtenção do título de Mestrado.

Aprovado em: 06/04/2018

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. PhD. Celso Antônio Coelho Vaz

Instituição: UFPA

Julgamento: **APROVADO**

Avaliador Interno: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

Instituição: UFPA

Julgamento: **APROVADO**

Avaliador Externo: Prof^a. Dr^a. Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro

Instituição: CESUPA

Julgamento: **APROVADO**

DEDICATÓRIA

A Deus, meu senhor, a Jesus Cristo, meu salvador, e à Virgem Maria, minha intercessora, por amor e fé dedico todas as minhas vitórias na vida.

Aos meus pais, meus maiores incentivadores, dedico este trabalho.

À minha noiva, companheira que me faz um homem melhor todos os dias, dedico este trabalho.

Ao meu irmão, pelas boas conversas e personagens do nosso cotidiano (todos atingidos pela mosca azul da política) também dedico este trabalho.

A toda minha família dedico o esforço deste trabalho, que algum dia isto sirva como inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. PhD. Celso Antônio Coelho Vaz por toda a liberdade dada para construir a minha pesquisa e pelos bons conselhos ao longo da orientação acadêmica.

Agradeço aos professores Carlos Augusto, Edir Veiga, Marise Morbach e Eugênia Cabral, por todo o aprendizado. Assim como aos professores Bruno Rubiatti, Maria Dolores, e Barbara Lou, pela boa convivência. De todos eu pude extrair conhecimentos e conselhos valiosos. Após este mestrado, uma ‘chave’ foi girada e novas perspectivas foram adotadas por mim.

Agradeço aos amigos Francisco Neto, André Buna, Acrisio Victorino, Zito Pedro e Inácio Macamo, brasileiros e moçambicanos, que tornaram a jornada do mestrado muito mais agradável pela companhia e amizade.

Obrigado a todos os integrantes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela dedicação diária à instituição e aos alunos.

RESUMO

A presente dissertação examina como os atores partidários no Brasil vêm se utilizando da via judicial no Supremo Tribunal Federal, seja para alterar processos na arena legislativa ou modificar legislações em geral por revisão judicial. Esta análise foi realizada através de ações judiciais movidas por parlamentares, através de mandados de segurança, e através de ações declaratórias de inconstitucionalidade movidas por partidos políticos. A teoria utilizada para estudar o comportamento dos atores partidários e do Supremo Tribunal Federal é o conceito de *veto-players* definido por TSEBELIS (2009), onde a Suprema Corte e os seus ministros se destacam como veto-players institucionais atuantes sobre a arena política. Este conceito foi aplicado pelo autor em diversos países. Dessa forma, também foi analisado nesta dissertação observando a realidade do Brasil. A dissertação subdivide a teoria em dois fatores importantes: o comportamento dos atores partidários nas ações judiciais; e o comportamento dos ministros do STF no julgamento dessas ações. A análise entendeu que o comportamento dos atores partidários importa nas posições legislativas assumidas (oposição, coalizão ou sem posição definida) e, em seguida, que o comportamento dos ministros do STF correspondem aos atos judiciais definidos sobre os julgamentos dos processos. Sobre os mandados de segurança foram encontrados os seguintes resultados: crises institucionais incentivam parlamentares a buscar a Suprema Corte contra o processo legislativo; o STF admite vetar temporariamente e excepcionalmente o processo legislativo; mas não admite vetá-lo de forma definitiva; e o STF não considera as posições políticas dos atores partidários e o objeto questionado no julgamento dos mandados de segurança movidos por parlamentares. Sobre as ADIns foram encontrados os seguintes resultados: o uso de ADIns serve para interferir em agendas políticas do Executivo; as posições políticas dos atores partidários e o objeto questionado são considerados pelo STF e interferem no resultado das ADIns. Por fim, as conclusões alcançadas esclarecem que a atuação do Supremo Tribunal Federal não é um fator crescente, mas aumenta conforme crises institucionais entre parlamentares e governos. Portanto, os ministros do Supremo Tribunal Federal são *veto-players* institucionais quando promovem interpretações constitucionais em artigos da Constituição Federal de 1988 e em leis ordinárias, mas não em processos cujos questionamentos possuem motivação política contra agendas de governos. Isto porque os ministros, diante de embates políticos formatados em processos constitucionais, tendem a se abster de julgar tais processos de forma rápida o que, inevitavelmente, gera a perda de objeto sobre o questionamento realizado.

Palavras Chave: Atores; Poder de Veto; Veto-Players; STF; Judiciário; Constitucional.

ABSTRACT

This dissertation examines how the parties actors in Brazil have been using the judicial pathway in the Supreme Court to change processes in the legislative arena and legislations in general. This analysis was carried out through judicial actions by parliamentarians, through security warrants, and through declaratory actions of unconstitutionality moved by political parties against articles of laws and against the laws in general. The theory used to analyze the behavior of the parties actors and the Federal Supreme Court is the concept of veto-player defined by TSEBELIS (2009), where they stand out the Supreme Court and its judges as veto-institutional players acting on the arena Politics in several countries and in Brazil. On the security warrants the following results were found: institutional crises encourage parliamentarians to seek the Supreme Court against the legislative process, the STF admits to veto temporarily and exceptionally the legislative process, but don't admit vetoing it definitively. And the STF does not consider the political positions of the parties actors and the object questioned in the judgment of these actions moved by parliamentarians; and on the ADIns were found the results: the use of ADIns serves to interfere in political agendas of the Executive; The political positions of the partisan actors and the object questioned are considered by the STF and interfere with the outcome of the ADIns. Finally, the conclusions that have been reached clarify that the performance of the Federal Supreme Court is not an increasing factor, but it increases in the institutional crisis between parliamentarians and government. Nevertheless, the Supreme Court ministers are veto-institutional players when they promote constitutional interpretations in articles of the Constitution and in ordinary laws, but not in processes whose questions have political motivation against government agendas.

Key words: Actors; Veto Power; Veto-Players; STF; Judiciary; Constitutional.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: ações judiciais por ano e por mandato presidencial	p.23
Tabela 02: ADIns por assunto	p.25
Tabela 03: mandados de segurança assunto	p.30
Tabela 04: representatividade dos partidos políticos no Congresso Nacional (1991-2015)	p.35
Tabela 05: julgamentos do relator sobre os pedidos cautelares feitos nas ADIns (1989-2015)	p.70
Tabela 06: julgamentos do plenário sobre os pedidos cautelares feitos nas ADIns (1989-2015);	p.71
Tabela 07: resultados finais do plenário sobre as ADIns (1989-2015);	p.73
Tabela 08: julgamento do plenário sobre as ADIns com base objeto questionado (1989-2015);	p.74
Tabela 09: resultado dos mandados de segurança com base nas posições legislativas (1990-2015);	p.76
Tabela 10: resultado dos mandados de segurança com base no objeto questionado (1990-2015);	p.76
Tabela 11: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos;	p.97
Tabela 12: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos;	p.98
Tabela 13: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos;	p.99
Tabela 14: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos;	p.100
Tabela 15: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com o Objeto de Questionamento;	p.101
Tabela 16: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com o objeto de questionamento;	p.102
Tabela 17: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e a relação com a posição política dos partidos;	p.103
Tabela 18: distribuição de ADIns, segundo o resultado das Decisões Monocromáticas e a relação com o partido e a sua posição política;	p.104
Tabela 19: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e a Posição Política dos Partidos;	p.110
Tabela 20: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e a Posição Política dos Partidos;	p.111
Tabela 21: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e o Objeto de Inconstitucionalidade;	p.112
Tabela 22: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e o Objeto de Inconstitucionalidade;	p.114
Tabela 23: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e o Objeto de Inconstitucionalidade;	p.116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: participação de partidos políticos em ADIns por ano (654);	p.28
Gráfico 02: participação de partidos políticos em ADIns por posição política (654);	p.29
Gráfico 03: participação de políticos em mandados de segurança por ano;	p.31
Gráfico 04: participação de parlamentares em mandados de segurança por posição política (105);	p.32
Gráfico 05: participação individual dos partidos em ADIns (654);	p.36
Gráfico 06: participação individual dos partidos em MS (105);	p.37
Gráfico 07: participação em MS nos governos Collor e Franco (1990-1994);	p.40
Gráfico 08: participação em ADIns de partidos políticos no governo Collor (1990-1992);	p.41
Gráfico 09: participação em ADIns de partidos políticos no governo Franco (1993-1994);	p.41
Gráfico 10: participação em MS no 1º mandato do governo Cardoso (1995-1998);	p.42
Gráfico 11: participação em MS no 2º mandato do governo Cardoso (1999-2001);	p.42
Gráfico 12: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Cardoso (1995-1997);	p.43
Gráfico 13: ADIns de partidos políticos no 2º mandato do governo Cardoso (1998-2002);	p.44
Gráfico 14: mandados de segurança no 1º mandato do governo Lula (2003-2006);	p.45
Gráfico 15: mandados de segurança no 2º mandato do governo Lula (2007-2010);	p.45
Gráfico 16: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Lula (2003-2006);	p.46
Gráfico 17: ADIns de partidos políticos no 2º mandato do governo Lula (2007-2010);	p.46
Gráfico 18: mandados de segurança no 1º mandato do governo Rousseff (2011-2014);	p.47
Gráfico 19: mandados de segurança no 1º mandato no governo Rousseff até o ano de 2015;	p.47
Gráfico 20: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Rousseff (2011-2014);	p.48
Gráfico 21: ADIns de partidos políticos no governo Rousseff até o ano de 2015;	p.49
Gráfico 22: julgamentos do ministro relator sobre as medidas cautelares em ADIns (1989-2015);	p.70
Gráfico 23: julgamentos do plenário sobre as medidas cautelares em ADIns (1989-2015);	p.72
Gráfico 24: julgamento final do plenário sobre as ADIns (1989-2015);	p.74
Gráfico 25: liminares nos MS's (1990-2015);	p.77
Gráfico 26: julgamentos dos MS's (1990-2015);	p.77
Gráfico 27: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos;	p.97
Gráfico 28: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos;	p.98
Gráfico 29: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos;	p.99
Gráfico 30: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos;	p.101
Gráfico 31: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com o Objeto de Questionamento;	p.102

Gráfico 32: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com o objeto de questionamento;	p.103
Gráfico 33: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e a relação com a posição política dos partidos;	p.104
Gráfico 34: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões monocráticas e a relação com os partidos com posição política de coalizão;	p.107
Gráfico 35: ADIns não conhecidas (prejudicado)	p.108
Gráfico 36: ADIns enviadas para julgamento final (prejudicado)	p.108
Gráfico 37: ADIns aguardando julgamento	p.108
Gráfico 38: ADIns transferidas ao plenário	p.108
Gráfico 39: ADIns deferidas	p.108
Gráfico 40: ADIns indeferidas	p.108
Gráfico 41: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões monocráticas e a relação com os partidos sem posição política.	p.109
Gráfico 42: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e a Posição Política dos Partidos.	p.110
Gráfico 43: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e a Posição Política dos Partidos.	p.111
Gráfico 44: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e o Objeto de Inconstitucionalidade.	p.113
Gráfico 45: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e o Objeto de Inconstitucionalidade.	p.115
Gráfico 46: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e o Objeto de Inconstitucionalidade.	p.117

LISTA DE SIGLAS

PMDB - Partido Do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PT - Partido Dos Trabalhadores

DEM/ PFL - Democratas/ Partido da Frente Liberal

PCdoB - Partido Comunista Do Brasil

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido Da Social Democracia Brasileira

PSC - Partido Social Cristão

PRP - Partido Republicano Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PV - Partido Verde

PP - Partido Progressista

PSTU - Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PSL - Partido Social Liberal

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSOL - Partido Socialismo E Liberdade

PR/ PL - Partido Da República/ Partido Liberal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	p.17
2. ATORES PARTIDÁRIOS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL.....	p.18
2.1. AÇÕES CONSTITUCIONAIS DE ATORES PARTÁRIOS.....	p.22
2.2. AÇÕES JUDICIAIS E DIMENSÃO DOS ATORES PARTIDÁRIOS.....	p.34
2.3. O USO ESTRATÉGICO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELOS ATORES PARTIDÁRIOS.....	p.50
2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	p.58
3. VETO-PLAYERS INSTITUCIONAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	p.64
3.1. O PODER DE VETO EM AÇÕES CONSTITUCIONAIS.....	p.68
3.2. O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	p.79
3.3. O PAPEL POLÍTICO DO JUDICIÁRIO.....	p.86
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	p.93
4. CORRELAÇÕES: JULGAMENTOS X POSIÇÕES X OBJETOS DE INCONSTITUCIONALIDADE.....	p.96
4.1. MANDADOS DE SEGURANÇA DE PARLAMENTARES.....	p.97
4.1.1. Mandados de segurança x Posições políticas dos partidos.....	p.97
4.1.2. Mandados de Segurança x Assuntos Questionados.....	p.101
4.2. ADINS MOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS.....	p.103
4.2.1. ADIns x Posições Políticas dos Partidos.....	p.103
4.2.2. ADINS X Assuntos Questionados.....	p.112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p.118
REFERÊNCIAS.....	p.122
POSIÇÕES DOS PARTIDOS NAS VOTAÇÕES LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL [1989 – 2015].....	p.133

INTRODUÇÃO

O papel do Poder judiciário nas resoluções de conflitos políticos vem aumentando, seja pela evidência da politização de questões levadas à análise da justiça ou pela crítica que surge com a própria busca da justiça por atores que integram instituições democráticas de governo.

Nesta dissertação será demonstrado, através de dados descritivos, que os atores partidários no Brasil vêm se utilizando da via judicial para alterar processos na arena legislativa e legislações em geral. Esta postura ocorre através de ações judiciais movidas por parlamentares, através de mandados de segurança, ou movidas por partidos políticos através de ações declaratórias de inconstitucionalidade. A teoria utilizada para analisar o comportamento dos atores partidários e do Supremo Tribunal Federal é o conceito de *veto-players* definido por TSEBELIS (2009), onde se destacam a Suprema Corte e os seus ministros como *veto-players* institucionais atuantes sobre a arena política em diversos países e no Brasil.

É importante observar que o estudo sobre o poder de veto praticado por tribunais e juízes encontra destaque na literatura internacional. Para além da obra de TSEBELIS (2009) que discute a posição dos atores partidários e *veto-players* institucionais, existem diversos autores que estudam os *veto-players* na Suprema Corte dos Estados Unidos (EPSTEIN, 1994; EPSTEIN & ROWLAND, 1991; EPSTEIN et al, 1998; EPSTEIN & KNIGHT, 2000; EPSTEIN, KNIGHT & SHVETSOVA, 2001; EPSTEIN, KNIGHT & MARTIN, 2001; EPSTEIN et al, 2007; EPSTEIN, LANDES & POSNER, 2011; MCNOLLGAST 1994; 2005; 2006; SEGAL, 1997; 2008; SEGAL, et al, 1995; SEGAL & WESTERLAND, 2005; SEGAL, WESTERLAND & LINDQUIST, 2011).

Não obstante, outros estudos também podem ser observados nos Tribunais Constitucionais da Europa. Existem estudos de *veto-players* em diversas Supremas Cortes, como a França (FAVOREU, 1986; 1994), Alemanha (HÖNNIGE, 2007; 2009; 2011a; 2011b; HÖNNIGE et al, 2016; VANBERG, Georg. 1998; 2004; 2005; 2008) e Itália (VOLCANSEK, 1999; 1994; 2001). Também foram examinados os estudos políticos relevantes sobre o Judiciário na área da ciência política, ou seja, sobre o uso político do Poder Judiciário. Dessa forma, encontramos muitos debates construídos na literatura internacional (FEREJOHN, 1998; 2002; FEREJOHN & WEINGAST, 1991; FEREJOHN, RAKOVE & RILEY, 2001; FEREJOHN & PASQUINO, 2003; FEREJOHN, ROSENBLUTH & SHIPAN, 2009; SHAPIRO & SWEET, 2002a; 2002b; 2002c; SHAPIRO, 2002d; 2002e; SWEET, 1999; 2000; 2002a; 2002b; 2011; 2012).

A análise sobre o poder de veto e o resultado político que esta prerrogativa pode exercer sobre uma democracia implica dois polos de estudo: (i) o ator que procura a arena em que o veto é exercido; e o ator que exerce o veto político propriamente dentro de sua competência política. Nessa construção teórica é possível destacar os limites e condições em que um veto político é exercido, assim como a violação de limites, a existência de vitórias, derrotas ou a inércia na arena política que envolve atores do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste estudo a base de dados utilizada corresponde a ações de mandados de segurança movidas contra votações legislativas, em ambas as casas do Congresso Nacional, e a ADIns movidas exclusivamente por partidos políticos. As ações de mandados de segurança correspondem ao período de 1991 até 2015 e as ADIns correspondem ao período de 1988 até 2015. Os dados mapeados iniciam com o período de redemocratização (1988) e alcançam o final do ano de 2015, com os posicionamentos e mudanças de cada partido político, em um forte período de crise moral e ética na política brasileira.

Os dados coletados consideraram exclusivamente a posição política firmada no seio do Congresso Nacional pelos atores partidários (políticos e partidos), sendo oposição, coalizão, posições mistas ou partidos sem posição definida. Para tanto, as definições sobre os períodos e posições em que os atores partidários integraram as coalizões de governo foram fundamentadas no banco de dados legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

No primeiro capítulo propomos que atores partidários de oposição são a maioria nas ações constitucionais mapeadas. E que a dimensão representativa dos partidos políticos importa na participação judicial. A relação entre as ações movidas por atores partidários e as posições políticas no interior do Congresso Nacional permitiu identificar como os posicionamentos dos partidos (oposição, situação ou ausência de posição legislativa) se relacionam com a autoria das ações constitucionais que são movidas.

O primeiro capítulo observou a abertura do diálogo político com base nos atores partidários que buscaram decisões do Supremo Tribunal Federal. Os resultados obtidos evidenciaram vários problemas sobre o exercício da política brasileira.

Sobre o uso de mandados de segurança contra o processo legislativo, movido exclusivamente por parlamentares, foram destacadas as seguintes considerações: (i) parlamentares brasileiros de oposição legislativa ao governo buscam o Poder Judiciário como arena paralela à legislatura; (ii) essa busca, através de mandado de segurança, visa suspender ou anular a pauta do Legislativo; (iii) crises políticas tendem a exacerbar o uso de mandados de segurança contra processo legislativo; e (iv) crises políticas também incentivam parlamentares da coalizão a buscar o Poder Judiciário.

Sobre o uso de ADIns por partidos políticos foram obtidos as seguintes considerações: (i) todos os governos federais usaram abusivamente medidas provisórias e impuseram agendas políticas sobre o Legislativo; (ii) o uso inconstitucional de medidas provisórias motiva partidos de oposição a buscar a arena do Judiciário; assim, medidas provisórias (iii) alteram o *status quo* legislativo e se tornam motivo de aumento de ADIns por partidos de oposição legislativa;

É certo que os atores partidários de oposição acionaram o Supremo Tribunal Federal sob a justificativa oficial de resguardar o princípio da separação dos Poderes. Contudo, o que ficou claro na abertura do debate por atores partidários é que o papel do Supremo Tribunal Federal não é crescente na política. De outra forma, o número de questionamentos constitucionais aumentou conforme as crises entre governos e partidos de oposição; o papel do Supremo Tribunal Federal não limita a atuação da política, mas os partidos de oposição tentam utilizar o instrumento da revisão judicial para controlar legislações e agendas políticas.

O segundo capítulo examinou a postura do Supremo Tribunal Federal e os vetos judiciais exercidos nas ações dos atores partidários. Os dados demonstraram que o STF, quando provocado pelos atores partidários a exercer o controle de constitucionalidade, abstrato ou concreto, admitiu interferir sobre a estabilidade decisória do Legislativo. Mas, não de forma descontrolada porque o resultado dos julgamentos variou conforme a espécie de legislação questionada em cada ação constitucional.

Os resultados encontrados sobre o poder de veto exercido pelo Supremo Tribunal Federal foram os seguintes: (i) o STF admite vetar temporariamente e excepcionalmente processo legislativo; (ii) mas, não admite vetar definitivamente e anular o processo legislativo; (iii) o controle abstrato de constitucionalidade não é admitido pela Suprema Corte, via de regra; (iv) o STF admite vetar temporariamente artigos de leis e leis integrais em ADIns; (v) e admite vetar definitivamente artigos de leis e leis integrais em ADIns; (vi) e o maior número de vetos foi realizado contra artigos da constituição e de leis federais; (vii) mas, o STF não admite exercer um julgamento rápido e, conseqüentemente, um veto definitivo em processos com motivação política (ex: medidas provisórias, emendas constitucionais ou resoluções do congresso nacional); e, por fim, (viii) crises políticas aumentam a influência do Judiciário pelo excesso de processos.

A maioria das ADIns movidas por partidos políticos tiveram como objeto de questionamento o uso inconstitucional de medidas provisórias pelos governos federais. Essa prática foi recorrente, desde a redemocratização até os tempos atuais. Ao todo foram 206 (duzentos e seis) ADIns movidas contra a íntegra de medidas provisórias e/ou artigos de medidas provisórias. E sobre o uso inadequado deste instrumento legislativo, foram destacados

diversos estudos acadêmicos no primeiro capítulo (MAINWARING, 1990; SHUGART & CAREY, 1992; SHUGART, 1995; CAREY & SHUGART, 1995; FIGUEIREDO, 1995; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998; POWER, 1998; SHUGART, 1998; VIANNA et al, 1999; PALERMO, 2000; FIGUEIREDO, 2001; AMORIM NETO & TAFNER, 2002; AMORIM NETO & SANTOS, 2002; PESSANHA 2002; REICH, 2002; FIGUEIREDO, 2003; FABIANO SANTOS, 2003; SAMUELS & SHUGART, 2003; FIGUEIREDO, 2006; SAMUELS & SHUGART, 2006; ALMEIDA, 2008; SAMUELS & SHUGART, 2010). Logo, o uso de medidas provisórias é um fator capaz de expor o *status quo* político brasileiro em diversos governos.

Finalmente, no terceiro capítulo promovemos uma análise estatística sobre como os julgamentos, monocráticos e do plenário do STF, observam a posição política dos atores partidários e o objeto constitucional questionado nas ações judiciais. Os resultados estatísticos não encontraram correlação entre o resultado dos julgamentos dos mandados de segurança com a posição política dos atores partidários ou o objeto questionado.

Por outro lado, os resultados apontaram forte correlação positiva entre o resultado dos julgamentos das ADIns e os questionamentos formulados por partidos políticos. Vale dizer, a Suprema Corte exerceu a revisão judicial contra artigos e legislações ordinárias, assim como em artigos da Constituição Federal. Contudo, não exerceu a revisão judicial em medidas provisórias ou regimentos legislativos, ainda que inconstitucionais. Dessa forma, ficou evidenciado que o STF não ingressa na arena política sobre qualquer assunto. Isto leva a crer que crises entre o Executivo e o Legislativo tentam atrair o Judiciário, todavia tais crises não são aceitas para julgamento e revisão sem qualquer cautela política dos ministros do STF.

Portanto, o poder de veto não foi exercido de forma desordenada sobre qualquer matéria política questionada, ou seja, o Supremo Tribunal Federal não invadiu a arena política em qualquer ocasião e, na medida do possível, demonstrou um comportamento neutro nos momentos de crises entre Executivo e Legislativo.

2. ATORES PARTIDÁRIOS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL

Este estudo se fundamenta na teoria de TSEBELIS (2009) sobre a ação dos atores com poder de veto, tomando como base o conceito de atores partidários e as suas participações em processos judiciais. A luz da teoria analisaremos a interação entre estes atores e as suas ações constitucionais movidas no Supremo Tribunal Federal do Brasil. Estas ações correspondem a mandados de segurança e a ações declaratórias de inconstitucionalidade (ADIns) e os questionamentos, por sua vez, correspondem à constitucionalidade do processo legislativo, legalidade de projetos debatidos no Congresso Nacional do Brasil, bem como a artigos da Constituição Federal e de legislações federais.

A hipótese de análise pressupõe que os políticos e os partidos que não integram a coalizão de governo tendem a ser a maioria opositora nas ações constitucionais de mandados de segurança contra o processo legislativo e nas ADIns contra legislações em geral. O objetivo geral desta análise é investigar as circunstâncias em que ocorre a alteração da estabilidade decisória no Poder Legislativo, com a utilização de processos judiciais por atores partidários no Supremo Tribunal Federal. O objetivo específico é examinar a participação dos atores partidários na utilização dessas ações judiciais.

A base de dados utilizada corresponde a ações de mandados de segurança movidas por parlamentares contra votações legislativas, em ambas as casas do Congresso Nacional, e a ADIns movidas exclusivamente por partidos políticos. Essas ações judiciais foram obtidas no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, no sistema de pesquisa de jurisprudência do tribunal¹. Após a descrição das ações foi aplicado filtro de pesquisa sobre o assunto de cada processo encontrado. Dessa forma, foram selecionadas as ações movidas exclusivamente por atores partidários (parlamentares e partidos).

Os processos judiciais foram analisados de forma conjunta às posições políticas de cada ator partidário, durante as votações legislativas que ocorreram no Congresso Nacional. Neste contexto foi utilizada a base de dados secundária do NECI/CEBRAP da USP, de 1988 até 2015, pois trata-se de uma base de dados sobre o Poder Legislativo. O período justifica-se porque, durante a fase de consulta, a base de dados possuía registro até o final de 2015.

A relação entre as ações movidas por atores partidários e as posições políticas no interior do Congresso Nacional é necessária, porque permite identificar como as posições dos partidos e dos parlamentares eleitos (oposição, situação ou ausência de posição legislativa) se relacionaram com a autoria das ações constitucionais analisadas.

¹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>

Conforme os registros das posições legislativas extraídos do CEBRAP², diversos partidos de oposição foram antagonistas a vários governos no processo legislativo desde 1988. Esta informação foi imprescindível para identificar a posição dos partidos e parlamentares no momento da propositura das ações judiciais.

Nesse contexto, a base de dados de processos foi formada por 87 (oitenta e sete) mandados de segurança alegando violação a um direito líquido certo de parlamentares contra projetos de lei ordinária federal, lei complementar federal, medida provisória, emenda constitucional e contra a constitucionalidade do processo legislativo em si.

É importante esclarecer que, para questionar a validade constitucional do processo legislativo, o parlamentar precisa gozar de mandato político ativo. Ou seja, é necessário que o ator político esteja empossado no momento da propositura da ação judicial. Essa exigência é tão relevante que a Suprema Corte chega a extinguir as ações judiciais dos autores que perdem o seu mandato ao longo do processo judicial. Trata-se de uma condição de legitimidade fundamental, pois o processo legislativo consiste em atos praticados por políticos eleitos para a elaboração e revisão de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos e resoluções.

A base de dados de processos judiciais também inclui 492 (quatrocentas e noventa e duas) ADIns movidas especificamente por partidos políticos. As ações questionaram especificamente a da íntegra de leis federais, artigos da Constituição Federal e artigos de outras legislações.

É necessário observar que, além dos partidos com representação no Congresso Nacional, no Brasil outros atores também são legitimados a acionar o Supremo Tribunal Federal através de ADIns (presidente da república, presidente da mesa do senado federal, presidente da mesa da câmara dos deputados, governador de estado, procurador-geral da república, conselho federal da ordem dos advogados³). A escolha específica dos partidos corrobora a teoria do poder de veto e a hipótese de que os atores partidários de oposição são maioria ao propor uma agenda judicial para modificar o *status quo* político.

Portanto, e em primeiro lugar, é necessário esclarecer um aspecto teórico sobre a teoria de *veto-players*: o poder de veto é uma prerrogativa institucional. A palavra veto significa suspender ou proibir ato ou lei; ou simplesmente usar do direito de veto (AURÉLIO, 2017)⁴.

² Anexo I

³ Artigo 103 da Constituição Federal de 1988.

⁴ [...] 2 - Fórmula que empregavam, em Roma, os tribunos do povo, para se oporem a um decreto do Senado. 3 - Instituição pela qual uma autoridade pode opor-se à entrada em vigor de uma lei (veto absoluto ou suspensivo do chefe do Estado) ou de uma resolução (veto do representante duma das cinco grandes potências que detêm um lugar permanente no Conselho da ONU. Publicado em: 2016-09-24, revisado em: 2017-02-27. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/veto>>. Acesso em: 30/01/2018

Tomando como base o desenho institucional brasileiro conferido pela Constituição Federal de 1988, quando uma lei é votada por um órgão Legislativo ela pode vir sofrer modificações internas através dos debates entre os atores que compõe essa estrutura, ou seja, através de vetos internos provocados por políticos eleitos. Após essa votação, a legislação aprovada poderá sofrer vetos pelo chefe do Poder Executivo. E, finalmente, após a promulgação de uma lei, poderá existir a possibilidade da revisão constitucional dos artigos dessa legislação ou da legislação inteira pelo Judiciário.

A forma como um desenho institucional é definido por um país pode afetar a construção das decisões políticas, considerando o impacto (positivo ou negativo) produzido sobre estabilidade institucional. Se o Executivo, o Legislativo e o Judiciário possuem prerrogativas de vetar um determinado ato político, a construção da estabilidade política levará em consideração estas capacidades institucionais. Assim, o poder de veto depende essencialmente do desenho institucional de um governo e do nível de concordância entre os atores com capacidade de vetar um ato político institucional, ou seja, da estabilidade decisória.

Importa compreender que o conceito de estabilidade decisória (TSEBELIS, 2009) não possui necessariamente um significado positivo ou negativo. Por exemplo, se a realidade do *status quo* legislativo for a não aprovação de leis, por excesso de atores partidários com poder de veto e ausência de acordo entre os mesmos, a estabilidade decisória se qualificará pela inércia política. Assim, não existindo acordo e sendo grande o número de atores com capacidade de vetar, o Legislativo será ineficiente na produção de leis. Desse modo a estabilidade decisória pode significar inércia institucional.

Por outro lado, se a regra for a aprovação costumeira de leis, com acordo entre diversos atores partidários e sem exercício do poder de veto pelo chefe do poder Executivo após a promulgação, as decisões serão estáveis em razão da continuidade. Neste caso a estabilidade legislativa significará a produção de leis e acordos com estabilidade institucional.

Por fim, quando os atores não entram em acordo e se utilizam do Judiciário para modificar a realidade legislativa, o *status quo* político dependerá da posição do Poder Judiciário. Ou seja, dependerá da interferência jurídica para modificar a política. Neste contexto, a ausência de acordo, ainda que não signifique instabilidade institucional, poderá permitir que “burocratas e juízes sejam mais ativos e independentes em relação ao sistema político” (TSEBELIS, 2009, p.18). Obviamente cada estratégia e modelo de governo merece uma análise política e social aprofundada para que os apontamentos sobre a eficiência na produção legislativa se mostrem possíveis.

Para TSEBELIS (2009, p.37) é possível considerar um sistema político como um meio coletivo para tomada de decisões porque todos os atores se preocupam (diretamente ou indiretamente) com os resultados produzidos pelo próprio sistema. Logo, o autor argumenta que os resultados produzidos decorrem de dois fatores: as instituições dominantes e a preferência dos atores envolvidos.

A teoria propõe conceitos determinados para os atores com poder de veto, os quais podem ser adaptados à análise do desenho institucional brasileiro. Se os atores com poder de veto se originam do jogo político, eles são denominados atores partidários com poder de veto. Desse modo, no Brasil poder ser: políticos, partidos, movimentos de maioria e de minoria nas casas legislativas, além dos movimentos sociais político partidários que integram este sistema.

Por outro lado, se os atores são legitimados diretamente pela Constituição a teoria denomina-os como atores institucionais com poder de veto (TSEBELIS, 2009, p.42). Assim, no desenho institucional brasileiro podem ser: presidente da câmara dos deputados, presidente do senado, presidente do congresso nacional, ministros de governo, presidentes de órgão públicos descentralizados, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores ou o presidente da república.

No contexto brasileiro alguns esclarecimentos devem ser feitos. Embora a teoria aponte critérios conceituais exatos, os exemplos escolhidos pelo autor podem gerar certa confusão conceitual quando aplicados à realidade. Os políticos e os partidos, naturais do jogo político, também possuem legitimidade conferida pela Constituição Federal de 1988 para exercer vetos sobre projetos de lei em votação⁵. Aliás, essa postura os adequa ao conceito de “legisladores negativos” (MASON, 1890), onde os atores podem interferir negativamente na produção legislativa anulando proposições inteiras ou alguns artigos em projetos de lei. Assim, embora esses atores se originem do jogo político em razão do número de partidos e composições de bancada no Congresso Nacional do Brasil, eles também são institucionais em razão da legitimidade dada pelo povo e resguardada na própria Constituição Federal de 1988.

Para que não sejam geradas confusões conceituais, será adotado o conceito de atores partidários com poder de veto na análise do comportamento de partidos e de partidos. Esta adoção conceitual justifica-se pelo fato de que os vetos pesquisados não são internos do Poder Legislativo, isto é, nas comissões e plenários das casas legislativas do Congresso Nacional. Os vetos analisados são interinstitucionais, ou seja, tratam-se da possibilidade de vetos judiciais provocados em ações constitucionais de autoria dos atores partidários.

⁵ Artigos 58, §2º, 59, 60 e 61 da Constituição Federal de 1988.

A via judicial é uma estratégia em razão do poder veto conferido à Suprema Corte, através da revisão judicial de matérias inconstitucionais. Mas, encarar a influência política do Supremo Tribunal Federal apenas pela possibilidade de rever atos inconstitucionais pode ser uma interpretação rasa da política brasileira. Mesmo no contexto de algumas ações em que a causa pareça perdida, a simples suspensão de um ato legislativo, ou de um ato executivo, assim como de um artigo ou legislação contestada, pode ser uma tática política que merece ser levada em consideração. Dessa forma, vitórias ou derrotas momentâneas no Judiciário também interessam ao jogo político.

2.1. AÇÕES CONSTITUCIONAIS DE ATORES PARTÁRIOS

Os mandados de segurança coletados como fonte de análise são ao todo 87 (oitenta e sete) ações. As ADIns, por tratarem-se de instrumento constitucional próprio para o controle de constitucionalidade, corresponderam a 492 (quatrocentos e noventa e dois) ações propostas entre 1989 e 2015. Foram destacados os mandatos presidenciais e o ano das ações judiciais. Esta delimitação permite demonstrar como o uso das ações judiciais evoluiu ao longo do tempo, bem como se existiu um aumento no uso desses instrumentos pelos atores partidários e se existiu alguma variação discrepante entre os governos presidenciais.

A variação no uso de ações judiciais também permite descrever como os atores partidários compreenderam a via judicial, em razão das circunstâncias sociais que surgem com o tempo. O uso do Judiciário não foi algo uniforme, mas passou por um processo de amadurecimento institucional dos atores partidários no que se refere a compreensão da justiça como ferramenta viável de oposição. Este amadurecimento sobre o uso da justiça como ferramenta política também inclui atos contra o processo legislativo. O uso do mandado de segurança, por exemplo, como controle de constitucionalidade preventivo significa questionar uma suposta violação abstrata à Constituição, mas pode ser também um trauma contra o princípio da separação dos poderes.

Os governos e as legislaturas, por sua vez, não são idênticos, muito menos a produção legislativa brasileira durante os vários governos democráticos. Existem uma série de excepcionalidades que devem ser consideradas e é sobre este universo político diversificado que a análise dos fatos ocorre. O Poder Executivo, por exemplo, possui a prerrogativa excepcional de legislar através de medidas provisórias e o Poder Legislativo pode promover revisões sobre este tipo de ato legislativo excepcional. Logo, existem elementos que podem justificar o acionamento do Judiciário pela prática de atos legislativos atípicos.

Tabela 01: ações judiciais por ano e por mandato presidencial

GOVERNOS	ANO	ADIns	ADIns POR GOVERNO	MS	MS POR GOVERNO
SARNEY	1989	5	5	0	0
COLLOR	1990	20	53	1	2
	1991	20		0	
	1992	13		1	
FRANCO	1993	10	30	0	1
	1994	20		1	
CARDOSO 1º	1995	37	120	1	9
	1996	25		4	
	1997	32		3	
	1998	26		1	
CARDOSO 2º	1999	33	136	3	9
	2000	27		0	
	2001	53		5	
	2002	23		1	
LULA 1º	2003	9	58	9	15
	2004	24		3	
	2005	16		0	
	2006	9		3	
LULA 2º	2007	20	59	7	15
	2008	30		1	
	2009	4		3	
	2010	5		4	
ROUSSEFF 1º	2011	11	26	8	23
	2012	4		5	
	2013	3		7	
	2014	8		3	
ROUSSEFF 2º	2015	5	5	13	13
TOTAL		-	492	-	87

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **tabela 01** demonstra a série de ações constitucionais mapeadas, todas com base nos tipos de autores pesquisados (parlamentares e partidos). O mapeamento foi realizado por ano e por governo, para identificar possíveis alterações no uso do Judiciário pelos atores partidários e como elas ocorreram durante os mandatos presidenciais.

O uso de ADIns por partidos políticos inicia um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao término do mandato do governo Sarney. Neste período o número ações propostas foi considerado baixo em relação aos outros governos, sendo apenas cinco ações. As ADIns dos partidos políticos questionaram em maioria medidas provisórias, decretos e leis ordinárias publicadas nesse período de governo. O processo legislativo, por sua vez, não sofreu qualquer questionamento no Supremo Tribunal Federal.

Em seguida no governo Collor existe um aumento considerável no uso das ações constitucionais, totalizando cinquenta e três (53) ADIns movidas por partidos políticos e dois (02) mandados de segurança contra o processo legislativo.

Grande parte dos questionamentos das ADIns foram contra a constitucionalidade de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, seguidas de leis ordinárias, decretos, artigos da Constituição Federal e uma resolução do Poder Legislativo. É importante ressaltar que o aumento no uso dessas ações não ocorreu ao final do governo, mas desde o seu início. É necessário lembrar que o governo Collor passou por um período conturbado terminando com a renúncia do ex-presidente antes da conclusão do processo de impeachment. Os questionamentos dos partidos políticos só diminuíram ao final do governo. Assim, esses fatores levantam a ideia da insatisfação com a agenda de governo desde a posse do presidente em razão da transferência dessas insatisfações para arena do Poder Judiciário.

No governo Itamar Franco, posteriormente, ocorre uma redução no número de ações judiciais. Foram propostas trinta (30) ADIns contra legislações e apenas um mandado de segurança contra o processo legislativo no Congresso Nacional. Novamente, a maior parte das ADIns questionaram a constitucionalidade de medidas provisórias do Poder Executivo. Os demais questionamentos foram direcionados contra leis ordinárias, emendas à Constituição Federal, decretos do Poder Executivo e leis complementares. É importante notar uma redução no número de ações constitucionais neste período o que demonstra uma melhora nas relações entre Executivo e Legislativo, pois a insatisfação dos atores partidários pode ser acompanhada também através do uso do Judiciário e não apenas nas votações no Poder Legislativo.

O número de ADIns e mandados de segurança, apesar da breve redução, aumentará desproporcionalmente no governo seguinte. No primeiro mandato do governo Cardoso foram propostas cento e vinte (120) ADIns por partidos contra legislações e nove (09) mandados de segurança contra o processo legislativo do Congresso Nacional. No segundo mandato foram protocoladas mais cento e trinta e seis (136) ADIns contra leis e artigos de leis, bem como outros nove (09) mandados de segurança contra o processo legislativo.

Os maiores questionamentos em ADIns no primeiro mandato do governo Cardoso foram sobre a constitucionalidade de medidas provisórias e leis ordinárias. Os questionamentos nos mandados de segurança foram maiores contra a legalidade de emendas constitucionais votadas no Poder Legislativo. Os dados não só demonstram um aumento das insatisfações dos atores partidários de oposição, mas, também apontam que as estratégias jurídicas foram se diversificando ao longo do tempo.

Os atores partidários não se contentaram apenas em questionar os atos legislativos atípicos das medidas provisórias, os questionamentos passaram a incluir os debates e projetos abstratos discutidos no interior do Poder Legislativo.

As ADIns propostas no segundo mandato do governo Cardoso foram em maioria contra artigos e legislações ordinárias, seguidas novamente por medidas provisórias. Também ocorreram vários questionamentos contra a constitucionalidade de artigos da Constituição Federal, assim como decretos executivos, emendas à Constituição, leis complementares e contra resoluções publicadas pelo Congresso Nacional. Este período foi o de maior atividade dos atores partidários na arena do Judiciário.

O objeto dos questionamentos nas ações constitucionais são elementos importantes para entender a motivação dos atores partidários. Essa análise se aplica às ADIns e aos mandados de segurança. A identificação das ADIns, por exemplo, permite apontar quais foram os tipos de legislações mais questionados no Supremo Tribunal Federal por partidos políticos.

Tabela 02: ADIns por assunto

GOVERNOS	ADIns CONTRA ARTIGOS DE LEGISLAÇÕES						ADIns CONTRA A ÍNTEGRA DE LEGISLAÇÕES					
	C.F.	DECRETO	EMENDA	L.C	L.O	M.P	DECRETO	EMENDA	L.C	L.O	M.P	RESOLUÇÃO
-												
SARNEY						1	1			2	1	
COLLOR	5	5			14	11	6	1		5	5	1
FRANCO		1		1	9	5		3		3	8	
CARDOSO 1º		3	2	4	19	33	4			6	39	1
CARDOSO 2º	29	6	9	6	34	20	7	2	4	9	17	2
LULA 1º			3	1	14	12	3			7	16	2
LULA 2º		3	2	1	15	7	5			4	21	1
ROUSSEFF 1º		1		2	13	1		1		2	6	
ROUSSEFF 2º					1	1				1	2	
TOTAL	34	19	16	15	119	91	26	7	4	39	115	7

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

*ART.: Artigo

*C.F.: Constituição Federal de 1988

*EMENDA: Emenda à Constituição Federal de 1988

*M.P.: Medida Provisória

*L.C.: Lei Complementar

*L.O.: Lei Ordinária

*RESOLUÇÃO: Resoluções do Congresso Nacional

A **tabela 02** esclarece que a maior parte das ADIns foram utilizadas para questionar legislações específicas. Em um universo de 492 (quatrocentos e noventa e dois) ADIns, 119 (cento e dezenove) foram contra artigos de leis ordinárias, 115 (cento e quinze) foram contra artigos de medidas provisórias, 91 (noventa e um) ADIns foram movidas contra a íntegra de medidas provisórias e 39 (trinta e nove) a íntegra de leis ordinárias. Ou seja, quase três quartos das ADIns (73,9%) movidas por partidos políticos tentaram combater medidas provisórias ou leis ordinárias em geral. Portanto, o motivo legítimo de questionar a imposição das agendas políticas pelo Poder Executivo, através de medidas provisórias, se mistura ao cálculo político de questionar leis ordinárias para modificar a agenda de governo.

Um segundo dado contundente é o número de ADIns contra decretos promulgados pelo Poder Executivo. Foram movidas ao todo 45 (quarenta e cinco) ações contra decretos, sendo 19 (dezenove) contra artigos de decreto e 26 (vinte e seis) contra a íntegra desses atos.

Os decretos são atos editados pelo presidente da República para regulamentar leis existentes ou esclarecer conceitos gerais e abstratos. A sua utilidade é regulamentar conceitos indeterminados de uma legislação que encontra embaraços para ser efetivada na sociedade. Os decretos também possuem uma finalidade excepcional que é a de permitir ao presidente da República decretar estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal ⁶. De todo modo, a maior parte regulamentou leis ou funcionamento da Administração Pública ao longo dos anos. Portanto, neste aspecto, a maioria dessas ADIns teve por objeto impedir regulamentações do Poder Executivo.

As ADIns formuladas contra artigos da Constituição Federal (34) e contra emendas constitucionais (23) encontram a sua razão de ser no controle de constitucionalidade repressivo, assim como as ações formuladas contra leis ordinárias. Afinal, os legisladores são alguns dos legitimados a propor esse controle e evitar que leis negativas possam afetar o país. E essa legitimidade não pode ser afastada, embora exista um cálculo político a ser efeito no uso legítimo das ADIns, pois, uma legislação pode beneficiar a agenda de um governo seja ela positiva ou negativa.

O mesmo vale para o combate as medidas provisórias, pois não compete ao Poder Executivo legislar e, como ficou demonstrado, todos os governos se utilizaram desse expediente em algum momento e de forma abusiva. Outro dado relevante é a tentativa de partidos políticos exercerem o controle de constitucionalidade contra resoluções do Poder Legislativo.

⁶ Art. 84, IV e VI da Constituição Federal de 1988.

Foram mapeadas 07 (sete) ADIns com esse tipo de objeto. Desse modo, os atores partidários não excluem do cálculo político o uso do Judiciário também contra atos regulamentares do próprio Legislativo.

É necessário, então, destacar alguns os fatos (*i*): o aumento no número de ações judiciais demonstra um amadurecimento institucional sobre o uso do Poder Judiciário, isto é, a viabilidade de acionar o Supremo Tribunal Federal se mostrou uma possibilidade forte para tentar modificar a agenda de governo; (*ii*): a maioria das ADIns propostas por partidos políticos teve como maior motivo o uso abusivo de medidas provisórias pelo Poder Executivo, logo, o uso do Judiciário como ferramenta de oposição foi legitimado para impedir o Poder Executivo de legislar indevidamente; (*iii*): o uso da ADIn, prevista no artigo 103 da Constituição Federal de 1988, foi regulado pela lei federal n. 9.868 no ano de 1999 e os atores partidários passaram a deter maiores informações processuais sobre esta ação o que favoreceu o uso político.

O uso do Poder Judiciário como ferramenta de oposição passou a ser visto pelos atores partidários fora da coalizão de governo como algo justificavelmente legítimo, quando referente a atos atípicos, e particularmente adequado ao cálculo político de cada partido.

Se por um lado os partidos políticos foram alimentados com uma justificativa legítima para questionar o uso abusivo de medidas provisórias, por outro, foram agraciados com a possibilidade de não votar projetos legislativos impopulares e ao final revisar tais propostas formuladas pelo Poder Executivo ou questioná-las no Poder Judiciário. Por fim, ainda foram levados ao Judiciário questões sobre legislações diversas das medidas provisórias, que passaram por todo o processo legítimo dos legisladores. Logo, os atores partidários também se sentiram motivados a questionar outras legislações vigentes.

Curiosamente, com a mudança de governo e da orientação política do partido no Poder Executivo, no governo Lula ocorre uma pequena redução no número de ADIns e um aumento no número de mandados de segurança.

No primeiro mandato foram propostas cinquenta e oito (58) ADIns contras legislações e quinze (15) mandados de segurança contra o processo legislativo e, posteriormente, no segundo mandato foram protocolados cinquenta e nove (59) ADIns contras legislações e mais quinze (15) mandados de segurança. Mais uma vez o objeto principal das ADIns foram as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, seguidas por leis ordinárias, decretos e emendas à Constituição.

Embora tenha ocorrido uma mudança na orientação política do partido de governo, o uso excessivo de medidas provisórias permaneceu. Consequentemente, também permaneceu o uso de ADIns formuladas por partidos políticos no STF. Novamente os atores partidários que

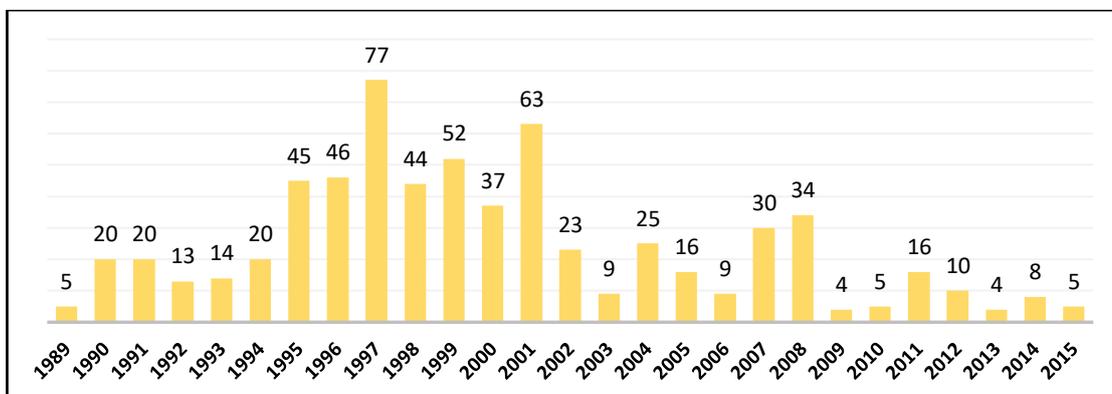
formularam tais ações constitucionais foram os novos integrantes da oposição, fora da orientação política e da coalizão de governo.

A análise prossegue observando também o comportamento dos atores partidários. Por exemplo: nas ações judiciais também é possível identificar como ocorreu a participação dos atores partidários. O uso do Judiciário permite a análise do polo ativo nas ações constitucionais, uma vez que é comum a participação ativa de mais de um autor em uma única ADIn (trata-se de litisconsórcio ativo, conforme a denominação jurídica do código de processo civil).

Vários atores partidários podem participar de um único processo ou podem participar individualmente de vários processos. Essa demonstração é importante para a construção da pesquisa porque viabiliza a análise de participação dos atores partidários e, assim, permite testar a hipótese que partidos de oposição são maioria nas ações constitucionais pesquisadas.

Nesse contexto, embora o número de ações pesquisadas corresponda a um valor determinado, é necessário esclarecer que a participação desses atores nestas ações é maior. Em um universo com 422 (quatrocentos e vinte e dois) ADIns os partidos políticos participaram 654 (seiscentos e cinquenta e quatro) vezes dos processos. Algumas ADIns foram propostas individualmente e outras foram movidas por vários partidos em conjunto.

Gráfico 01: participação de partidos políticos em ADIns por ano (654).

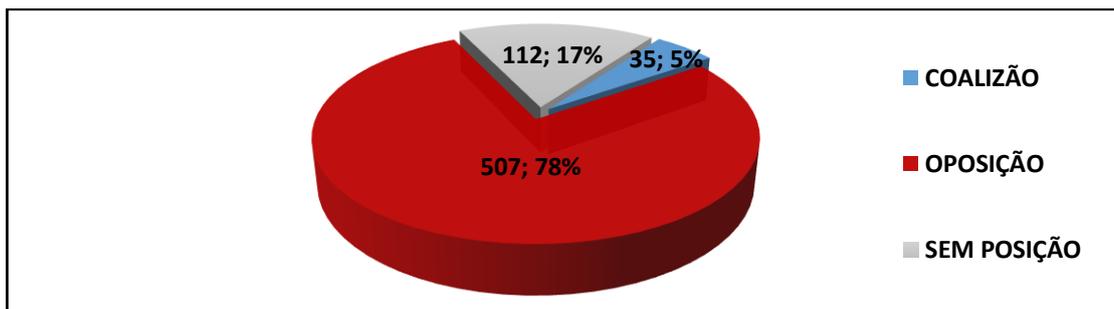


Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 01** demonstra que nos primeiros governos, entre o período de redemocratização até 1992, as ações foram propostas individualmente pelos partidos políticos, sem litisconsórcio entre os autores das ADIns. Nos anos seguintes ocorreu uma variação dos partidos nessas ações. O período de 1995 até 2001 foi quando os partidos políticos mais participaram de ADIns. Esses foram os anos em que o Poder Executivo mais editou medidas provisórias e emendas constitucionais. Em outras palavras, o período em que o Poder Executivo mais impôs a sua agenda política através do abuso de atos legislativos atípicos foi o de maior participação em conjunto dos partidos políticos.

É necessário ressaltar que a oposição partidária se modificou no cenário Legislativo com a troca de partidos no poder em 2002. Logo, partidos políticos que antes integraram a coalizão legislativa de governo passaram a fazer oposição ou a não terem posição política declarada nas votações legislativas. Contudo, de um modo geral, partidos de oposição sempre foram a maioria interessada no uso e promoção de ADIns contra legislações.

Gráfico 02: participação de partidos políticos em ADIns por posição política (654).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 02** revela a participação dos atores partidários em ADIns. Os dados demonstram que, independente da mudança do partido de governo, a maioria dos partidos políticos (78%) que ingressaram no Supremo Tribunal Federal eram de oposição legislativa ao governo e a minoria eram da coalizão de governo (05%).

É possível concluir, no que se refere ao uso de ADIns, que os atos políticos atípicos, isto é, que fogem da competência típica de uma Função do Poder (ex: legislar) incentivam os atores partidários de oposição a saírem do desenho institucional comum e a buscarem novas arenas para satisfazer os seus interesses políticos. O uso desmedido de medidas provisórias praticamente provoca os partidos de oposição, pois confere um argumento legítimo para que os estes atores busquem a interferência do Poder Judiciário.

Entre os anos de 1995 a 2006 o Poder Executivo não desenvolveu uma agenda política pacífica e de forma conjunta ao Legislativo. Pelo contrário, existiu uma imposição política através de atos extraordinários praticados pela presidência da república. Assim, a estabilidade decisória do Poder Legislativo, baseada em uma alta fragmentação partidária com excesso de veto-players sobre agendas internas, foi alterada pela interferência externa do Poder Executivo e posteriormente pelo uso republicano do Poder Judiciário. Dessa forma, conclui-se que as medidas provisórias são as circunstâncias que alteram a estabilidade decisória e promovem o aumento no uso de ADIns por partidos de oposição legislativa.

A análise se repete sobre os mandados de segurança e sobre os assuntos mais levantados pelos parlamentares contra o processo legislativo. Com a identificação do objeto de

inconstitucionalidade é possível destacar a motivação desses atores partidários para questionar o processo legislativo.

Tabela 03: mandados de segurança assunto

GOVERNOS	EM. CF/88	MEDIDA PROVISÓRIA	PROJETO DE LEI ORDINÁRIA	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE
COLLOR	1		1		
FRANCO					1
CARDOSO 1º	6		1		2
CARDOSO 2º		2	2	1	4
LULA 1º	4	1			10
LULA 2º	1	1			13
ROUSSEFF 1º					23
ROUSSEFF 2º					13
TOTAL	12	4	4	1	66

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

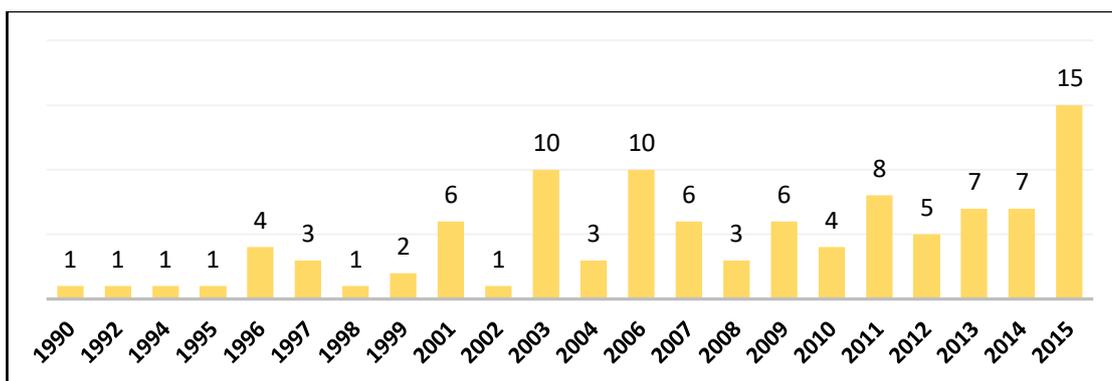
A **tabela 3** evidencia que a maioria dos mandados de segurança foram pelo controle de constitucionalidade abstrato sobre o processo legislativo nas duas casas do Congresso Nacional. Denomina-se constitucionalidade abstrata pois, conforme entendimento do STF, trata-se de um questionamento contra um projeto de lei não votado, não aprovado ou não publicado, isto é, que ainda não existe no mundo da vida propriamente porque não saiu do Congresso Nacional para a assinatura do chefe do Poder Executivo.

No universo das oitenta e sete (87) ações mapeadas sessenta e seis (66) foram interpostas contra a constitucionalidade abstrata do processo legislativo, ou seja, 75,8% (setenta e cinco virgula oito por cento) das ações foram motivadas sob o argumento de que o processo legislativo em algum momento estaria violando a própria Constituição Federal. O restante das (21) ações pesquisadas foi contra o conteúdo de projetos legislativos, isto é, os projetos legislativos estariam em conflito com legislações vigentes ou com a própria Constituição Federal.

De todo modo, é surpreendente encontrar atos de parlamentares questionando a lisura constitucional do processo de decisão e debate na arena legislativa. É certo que não se pode duvidar sobre a existência de alguma excepcionalidade que possa gerar uma ilegalidade no processo legislativo. Contudo, a suposição deveria ser ínfima e não em grande quantidade.

A participação de parlamentares nessas ações é novamente um elemento importante. Inicialmente políticos de oposição se utilizaram deste instrumento para impedir a pauta de votações do processo legislativo. Posteriormente, aliados ao governo também usaram desse expediente para barrar o processo de impeachment. No universo de 87 (oitenta e sete) mandados de segurança analisados, os parlamentares participaram em litisconsórcio ativo 105 (cento e cinco) vezes.

Gráfico 03: participação de políticos em mandados de segurança por ano.



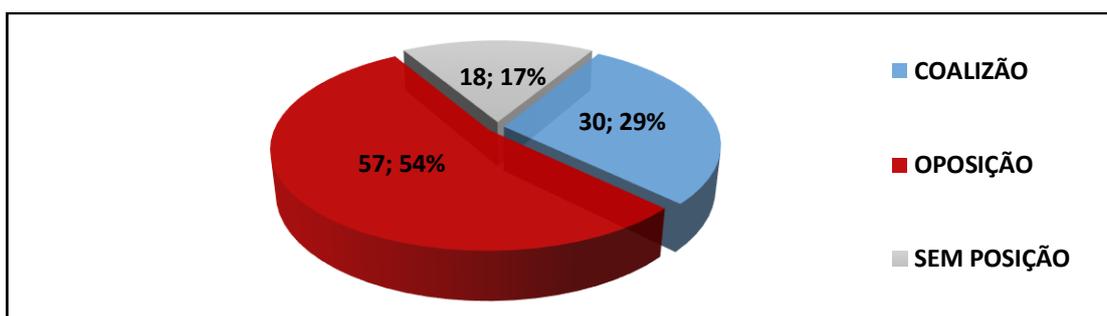
Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 03** esclarece que o exercício da oposição política por parlamentares ocorre dentro e fora da arena legislativa, sob o argumento da inconstitucionalidade do processo decisório. Os anos com maior participação dos parlamentares nessas ações judiciais variaram bastante, com picos entre 2001 e 2006 e posteriormente entre 2011 e 2015.

É possível observar que o maior número de mandados de segurança contra o processo legislativo ocorreu nos governos Lula e Rousseff. No segundo mandato do governo Lula e no primeiro mandato do governo Rousseff é possível afirmar que existiu uma tentativa de barrar a pauta legislativa indevidamente. É indevido porque a ferramenta utilizada foge da realidade legislativa, porque transfere ao Judiciário as insatisfações dos parlamentares, e foge da realidade jurídica porque não é adequado exercer o controle de constitucionalidade sobre algo abstrato, não consolidado e não previsto na Constituição Federal.

No governo Rousseff os dados são mais relevantes (36 ações) porque, diante do tumultuado período político nacional e da abertura do processo de impeachment, o afastamento da presidente seguiu um rito legislativo próprio. Não obstante, entre 2015 e 2016, a presidência da Câmara dos Deputadas foi de oposição política declarada ao Poder Executivo. Portanto, o uso das ações destacadas indica uma tentativa de parlamentares aliados ao governo em tentar barrar o andamento do processo legislativo.

Gráfico 04: participação de parlamentares em mandados de segurança por posição política (105).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Novamente é possível distinguir a posição política desses atores partidários. A **Gráfico 04** destaca que os atores partidários que tentaram barrar o andamento do processo legislativo, através do controle de constitucionalidade por mandado de segurança, foram de oposição legislativa ao governo. Nesse contexto, o número mais elevado sobre a participação de parlamentares da coalizão é justificado pelo conturbado primeiro mandato do governo Rousseff e pela crise política fortalecida em 2015 após a reeleição do seu governo.

As ações de mandados de segurança acompanharam, de uma certa forma, os resultados encontrados nas ADIns e fortaleceram hipótese trabalhada: partidos de oposição, fora da coalizão legislativa de governo, foram a maioria integrante nas ações judiciais. Entretanto, enquanto os partidos políticos possuíam um instrumento adequado e legítimo para o controle de constitucionalidade, assim como argumentos plausíveis como o excesso de medidas provisória e a imposição de uma agenda política pelo Poder Executivo, os parlamentares procuraram satisfazer os seus interesses e alterar o *status quo* político.

Os dados indicam que parlamentares, embora não sejam legitimados a propor ADIns igual aos partidos políticos, buscam os STF para satisfazer os seus interesses políticos e alterar a estabilidade decisória no Poder Legislativo.

É uma similitude os atos dos partidos de direita, que antes integravam a coalizão de governo, repetirem a postura dos partidos de esquerda em de acionar repetidamente a Suprema Corte através das ações constitucionais. A discrepância ocorre no uso de mandados de segurança contra o processo legislativo. A ação de mandado de segurança possui um efeito mais forte e, caso haja um resultado positivo, um caráter traumático na política brasileira. Esta ação não está diretamente integrada ao controle de constitucionalidade e não foi elaborada pelos legisladores para esta finalidade específica, pois, caso contrário, não haveria razão para os legisladores constituintes confeccionarem um artigo próprio sobre o controle de constitucionalidade através de ADIns.

Outrossim, a ação de mandado de segurança foi regulada inicialmente pela lei federal n. 1.533 de 1951 e posteriormente pela lei federal n. 12.016 de 2009. Ou seja, não se trata de uma ferramenta nova que permitiu novos esclarecimentos e estratégias aos atores partidários. O uso indevido contra projetos abstratos ainda não votados pelo Poder Legislativo demonstra apenas uma criatividade na política brasileira.

No governo Lula não havia um cenário de crise política acentuado, mas a maioria das ações protocoladas nos mandatos do governo tentaram exercer o controle de constitucionalidade abstrato contra projetos legislativos. Foi uma criatividade negativa formulada pelos próprios legisladores contra a política na arena do Legislativo.

No governo Rouseff, considerando o primeiro mandato e o início do segundo, antes do processo de impeachment, ocorreu uma redução no uso de ADIns por partidos políticos e um aumento de mandados de segurança por parlamentares. No primeiro mandato foram vinte e seis (26) ADIns e vinte e três (23) mandados de segurança e no início do segundo mandato foram apenas cinco (05) ADIns e trezes (13) mandados de segurança.

A redução do número de ADIns demonstra uma mudança na estratégia de uso do Judiciário. A maior parte das ações foi contra a constitucionalidade de leis ordinárias, seguida de um baixo número de medidas provisórias. Contudo, todos os mandados de segurança tiveram como objetivo tentar exercer o controle de constitucionalidade indevido sobre o processo legislativo.

Por um lado, no primeiro mandato, o excesso de mandados de segurança demonstra uma tentativa dos parlamentares de oposição em trancar a pauta do processo legislativo através do Judiciário. Por outro lado, o excesso de ações no segundo mandato se justifica pelo processo de impeachment aberto contra o governo Rouseff ter seguido um rito legislativo próprio. Portanto, no segundo momento ocorre uma participação maior de parlamentares a favor do governo.

Analisando a posição legislativa dos partidos conforme os dados do CEBRAP, todos os governos empossados desde o período de redemocratização sofreram oposição de atores partidários fora da coalizão legislativa. Conclui-se que parlamentares não precisam necessariamente de motivos explícitos, como a interferência externa sobre a arena de decisão do Legislativo, para questionarem a validade jurídica do processo legislativo.

O fato de ser oposição legislativa ao governo parece ser motivo suficiente para que parlamentares tentem conquistar medidas satisfatórias fora do próprio desenho institucional da legislatura. Assim, as circunstâncias indicam que uma crise política tende a exacerbar esse tipo de postura excepcional.

2.2. AÇÕES JUDICIAIS E DIMENSÃO DOS ATORES PARTIDÁRIOS

A hipótese deste trabalho identificou que os atores partidários que não integram a coalizão de governo são maioria opositora nas ações constitucionais mapeadas. Isto tendo por objetivo investigar as circunstâncias que podem alterar a estabilidade decisória do Legislativo. Ocorre que, para além da atuação opositora, outra variável surgiu ao longo da pesquisa: a dimensão representativa dos partidos políticos no Congresso Nacional.

A dimensão dos partidos políticos pode ser observada através do número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, durante os últimos 15 anos após a primeira eleição direta no período de redemocratização brasileira. Este contexto permitiu analisar, através da média geral de cadeiras obtidas em ambas as casas legislativas, quais foram os partidos com maior representação, bem como se existiu uma constante representativa e uma ordem entre partidos majoritários.

Não basta identificar o posicionamento dos atores políticos nas ações judiciais, pois o elemento da alta fragmentação partidária está envolvido em todo o cenário político brasileiro. Vale dizer: é necessário examinar como a representação dos partidos políticos no Congresso Nacional poder interferir na propositura das ações judiciais movidas por partidos opositores. Dessa forma, a segunda análise deste capítulo propõe que a grandeza dos partidos políticos importa à quantidade de ações constitucionais propostas.

O objetivo geral é descrever como ocorre a participação dos atores partidários nas ações constitucionais investigadas ao longo dos governos presidenciais e o objetivo específico, por sua vez, é examinar como as coalizões de governo e os grupos de oposição se alinham na propositura dessas ações judiciais.

A metodologia utilizada foi a estatística descritiva aplicada na representação dos partidos políticos no Poder legislativo e nas ações judiciais mapeadas. Inicialmente, é apresentado nível de representação dos partidos políticos nas duas casas legislativas durante a última década (de 1991 até 2015 para a Câmara dos Deputados; e 1995/2015 para o Senado) com base nas legislaturas fornecidos eletronicamente pelo Congresso Nacional.

Nessa descrição estão os partidos com maior média de assentos no Congresso Nacional em ordem decrescente. Posteriormente, após a coleta das ações constitucionais no endereço eletrônico do STF, foram verificados e comparados os autores em cada ação judicial proposta.

Tabela 04: representatividade dos partidos políticos no Congresso Nacional (1991-2015)

Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Legislaturas de 1991 até 2015			Legislaturas de 1995 até 2015		
Partidos	Média Geral	% Médio cadeiras por legislatura	Partidos	Média Geral	% Médio cadeiras por legislatura
PMDB	112,00	21,83%	PMDB	34,00	42,0%
PFL/DEM	84,67	16,50%	PFL/DEM	20,80	25,7%
PSDB	82,83	16,15%	PSDB	19,60	24,2%
PT	79,00	15,40%	PT	12,40	15,3%
PDS/PPR/PPB/PP	76,50	14,91%	PTB	8,00	9,9%
PTB	36,67	7,15%	PDT	5,80	7,2%
PSB	27,83	5,43%	PDS/PPR/PPB/PP	5,00	6,2%
PDT	27,17	5,30%	SEM PARTIDO	4,40	5,4%
PC do B	12,00	2,34%	PSB	4,00	4,9%
SEM PARTIDO	6,17	1,20%	PC do B	0,60	0,7%
DEMAIS PARTIDOS	93,50	18,23%	DEMAIS PARTIDOS	9,80	12,1%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A **tabela 04** demonstra uma ordem majoritária de partidos políticos com poucas alterações e esclarecendo a média geral de assentos obtidos e a média percentual de assentos obtidos por legislatura. Os quatro primeiros partidos com maior representação nas duas casas legislativas são partidos que compuseram governos no poder Executivo e as maiores coalizões partidárias conforme o anexo I deste trabalho.

O PMDB foi líder entre os partidos com maior representação no Legislativo, tanto na Câmara dos Deputados (média de 112 assentos) quanto no Senado (média de 34 assentos). Este partido integrou o Poder Executivo no governo Sarney e, posteriormente, foi a base da coalizão nos governos Franco, Cardoso, Lula e Rouseff.

O PFL/DEM, em segundo lugar na representação da Câmara dos Deputados (média de 84,67 assentos) e no Senado (média de 20,8 assentos), embora não tenha servido diretamente como partido para presidentes brasileiros, foi também um dos partidos que mais integrou as bases legislativas de apoio a governos no Brasil. Este partido participou de todas as coalizões legislativas desde a formação dos governos Sarney, Collor, Franco e Cardoso, e, não obstante participou de todas as oposições legislativas aos governos Lula e Rouseff.

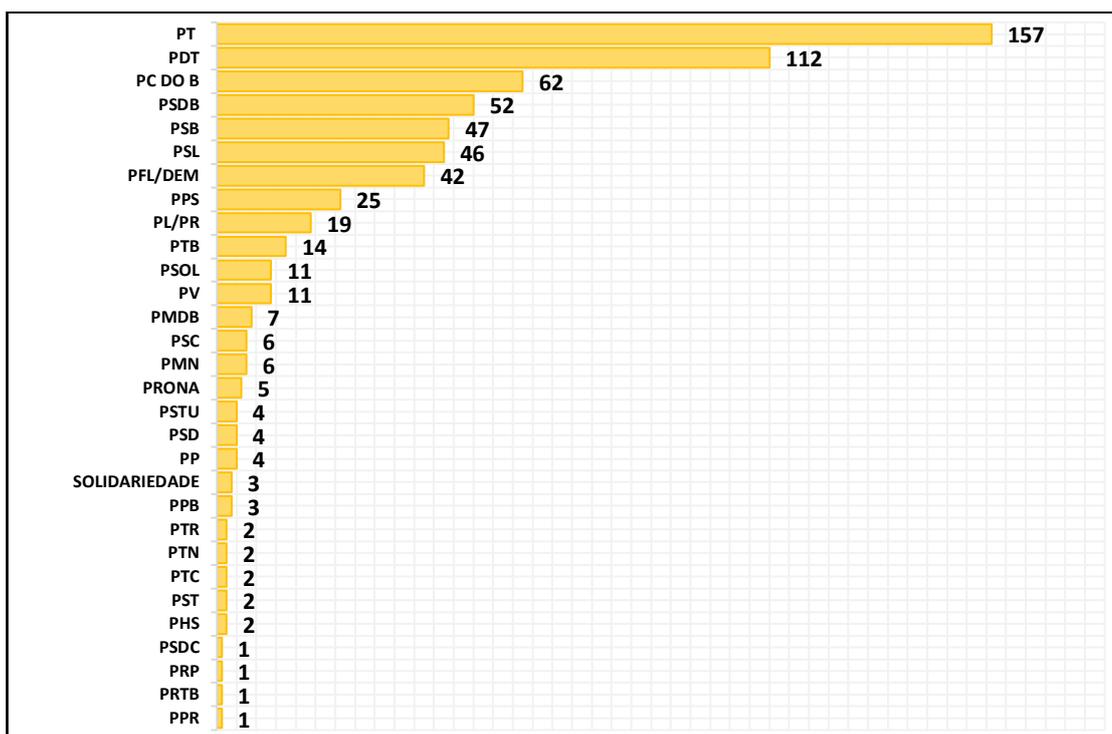
O PSDB, em terceiro lugar na representação da Câmara dos Deputados (média de 82,83 assentos) e no Senado (média de 19,6 assentos), foi o partido do governo Cardoso, integrou as coalizões legislativas do governo antecessor e, finalmente, foi o segundo partido que mais fez oposição legislativa aos governos Lula e Rouseff.

O PT, em quarto lugar na Câmara dos Deputados (média de 79 assentos) e no Senado (média de 12,4), foi o partido dos governos Lula e Rousseff. Foi também o segundo partido que mais fez oposição nas votações legislativas perdendo apenas para o PDT, e, não obstante, somou esforços com PSB e PC do B para se opor às proposições dos governos Sarney, Collor, Franco e Cardoso.

Os partidos de pequena expressão no Congresso Nacional, isto é, com baixo número de assentos nas bancadas legislativas, foram incluídos no critério de demais atores partidários. Se isolados estes partidos pouco fazem para contribuir na arena legislativa. Contudo, o fator relevante está na possibilidade de coalizão com esses partidos.

É importante notar que, ultrapassados os grandes partidos e o fato de que o PMDB foi um partido necessário à estrutura dos todos os governos presidenciais, a coalizão que engloba todos os partidos de pequena representatividade legislativa também se torna forte. Juntos, os demais partidos foram a segunda maior representatividade da Câmara dos Deputados (média de 93,5 assentos) e média representatividade no Senado (média de 9,8 assentos). Diante dos dados relatados a representatividade legislativa também é um fator que se adequa ao uso do Poder Judiciário para fazer oposição política. A grandeza dos partidos políticos, embora não seja o elemento principal, é um fator relevante no comportamento participativo dos partidos em ADIns e em mandados de segurança.

Gráfico 05: participação individual dos partidos em ADIns (654)



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

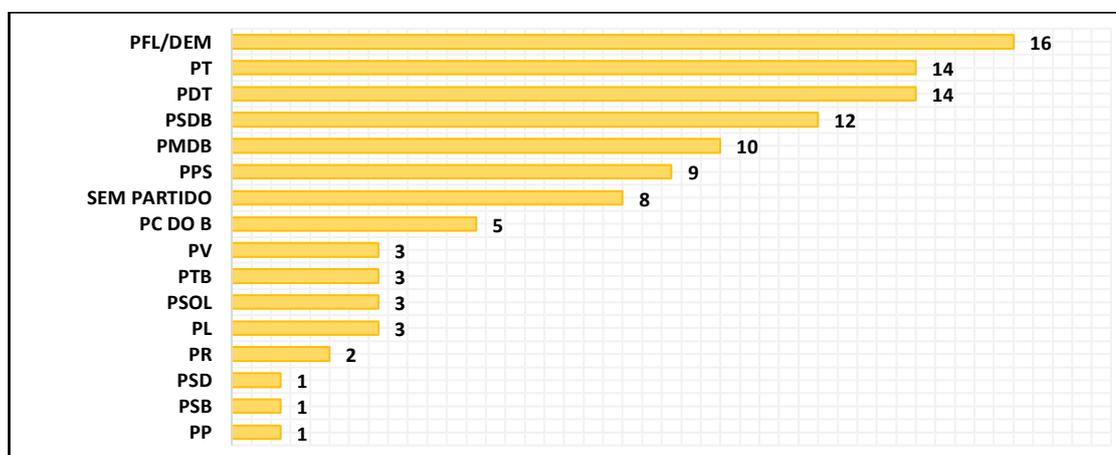
O **Gráfico 05** explica que os partidos com maior representação estão entre os maiores participantes no número de ADIns propostas. O PT foi o partido que mais participou do polo ativo em ADIns contra diversas legislações. Por conseguinte, é necessário explicar que os partidos PDT, PSB, PC do B, estão também entre os primeiros porque na maioria das ações pesquisadas estes partidos agiram de forma conjunta. Ou seja, o polo ativo da maior parte das ADIns ou teve os partidos PT e PDT agindo individualmente ou em conjunto (PT, PDT, PSB e PC do B).

Partidos como o PSDB, PFL/DEM, PDS/PPR/PPB/PP também estão entre os que mais participaram da propositura de ADIns contra legislações. É importante esclarecer novamente que estes partidos inverteram seus papéis com a mudança na orientação de governo no ano 2002, com a mudança entre os governos Cardoso e Lula, e que o uso de medidas provisórias foi constante em todos os governos do Executivo.

É possível afirmar que alguns partidos que integraram a oposição em cada governo se alinharam em pequenos grupos para mover ADIns, numa espécie de coalizão para processar atos do Executivo e demais legislações. Também fica evidenciado que o PMDB, instituição que integrou praticamente todas as coalizões legislativas, teve pouca participação na propositura de ADIns.

A posição política dos partidos (oposição e coalizão) e o cenário de representatividade congressional também confirma que as ADIns servem aos partidos políticos como instrumento de oposição além das posições na arena legislativa. Também é válido afirmar que este cenário se repete no uso de mandados de segurança por parlamentares contra o processo de elaboração de leis no Congresso Nacional.

Gráfico 06: participação individual dos partidos em MS (105)



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 06** aponta uma linearidade na participação dos partidos, mas, dessa vez, tentando exercer um controle de constitucionalidade preventivo sobre o processo legislativo em andamento. Os mesmos partidos com representação majoritária no Congresso Nacional (PFL/DEM; PT; PSDB; e PMDB) possuem uma postura mais ativa nestas ações judiciais. Observa-se que as regras do controle repressivo de constitucionalidade por meio de ADIns não foram suficientes para os atores partidários. Fazer oposição a projetos legislativos e ao próprio andamento das discussões legislativas (processo legislativo) pode ser visto como uma nova ferramenta para prejudicar o andamento da agenda política no país.

Pode-se afirmar, então, que a dimensão dos partidos políticos é um fator relevante para o uso do Judiciário, pois a grandeza dos partidos políticos é construída antes, durante e depois dos períodos eleitorais, fortalecendo-se na arena legislativa e transpassando para outras funções de poder do Estado.

Nesse contexto, alguns conceitos sobre a representatividade dos partidos políticos merecem atenção. Para DURVEGER (1957) a dimensão dos partidos depende das alianças proporcionadas por um regime político. E essa dependência é de ordem material e política; materialmente as coalizões eleitorais desempenham um papel essencial no número de lugares obtidos no Poder Legislativo; politicamente, as alianças parlamentares e governamentais aumentam ou diminuem a força numérica das partes.

A existência de partidos com vocação majoritária é totalmente excepcional em regimes multipartidários. DURVEGER (1957, p. 333), então, propõe a seguinte reflexão: o que seria um partido dominante? Em primeiro lugar seria um partido maior do que os outros, que está à frente de todos e que se distingue dos seus rivais com bastante clareza por um certo tempo. O partido dominante pode se distanciar dos demais uma vez ou outra, excepcionalmente, sem perder seu caráter, pelo menos em um regime dualista. Dessa forma, um partido é dominante quando mantém a maioria por um longo período de evolução política.

É possível que um partido de grande representatividade perca a sua maioria excepcionalmente em uma eleição. Naturalmente a extensão dos movimentos de opinião submetem a dominância ao escrutínio da maioria. Em um regime multipartidário, baseado na representação proporcional ou na eleição em dois turnos, perda de maioria geralmente significa o fim do domínio. De todo modo, novos elementos sociológicos são adicionados ao cenário eleitoral. Portanto, um partido é dominante quando se identifica com uma era; quando suas doutrinas, suas ideias, seus métodos e seu estilo, de uma certa maneira, coincidem com as da época (DURVEGER, 1957, p. 339).

A dimensão dos partidos políticos também está atrelada as alianças políticas entre os mesmos, com formas e graus variados. Algumas alianças são efêmeras e desorganizadas: coalizões provisórias simples, para beneficiar de vantagens eleitorais, para derrubar um governo ou para sustentá-lo ocasionalmente. Outros são duráveis e são construídos de forma sólida, o que os faz parecer as vezes um superpartido (DUVERGER, 1957, p. 349).

Muitos outros estudos também acompanham esta conceituação sobre a definição de partidos e sistemas partidários, bem como sobre a caracterização da força dos partidos pela sua representatividade política (SARTORI, 1987; MAINWARING & O'DONNELL, 1992; KINZO, 1993; LIJPHART, 1995; MAINWARING & SHUGART, 1997; MAINWARING & LIÑAN, 1997; NOHLEN, 1997; 1998a; 1998b; MELO, 2000; LIPSET & ROKKAN, 2001; MANUEL, RAMOS & CAMPO, 2001; MAIR, 2003; MAINWARING & TORCAL, 2006; ALTMAN, PIÑEIRO & TORO, 2009; LEIRAS, 2010; NICOLAU, 2010; NOHLEN; 2013; AMARAL, 2013)

Uma característica do design institucional considerada importante por SHUGART (1995b) é o momento das eleições ou, como quis o autor, o ciclo eleitoral. Um número menor de partidos importa em maiorias legislativas para o partido do governo ou para o principal partido da oposição. O ciclo eleitoral é de grande importância porque determina como os presidentes irão utilizar a legislação apoiando-se em uma maioria cooperada ou enfrentando uma maioria opositora.

As constituições, nesse contexto, têm um impacto significativo na lógica dos atores nas democracias consolidadas: os atores estruturam seu comportamento de acordo com as regras do jogo e ao longo do tempo formam suas identidades políticas em relação a essas regras (MAINWARING, 1989). As regras institucionais fazem a diferença, pois em muitos países os partidos dos presidentes não controlam maioria dos assentos no Legislativo. Logo, alguns problemas típicos dos sistemas presidenciais (conflito entre o Executivo e o Legislativo) podem ser exacerbados pelas regras que viabilizam multipartidarismo (MAINWARING, 1993).

Nesse contexto, NICOLAU (1994, p.135) afirma que a fórmula eleitoral brasileira, se analisada isoladamente, não é o único motivo para a alta fragmentação partidária no país. O sistema eleitoral brasileiro opera em favor dos partidos maiores alcançando o *efeito mecânico* de Duverger: partidos maiores recebem percentualmente mais cadeiras do que votos recebidos e penalizam partidos menores.

O fato é que os sistemas eleitorais não são uma questão técnica na qual os partidos e os políticos tentam surgir com soluções para os interesses nacionais. Ao contrário, diferentes concepções de legislação eleitoral e partidária refletem interesses e identidades. Por outro lado,

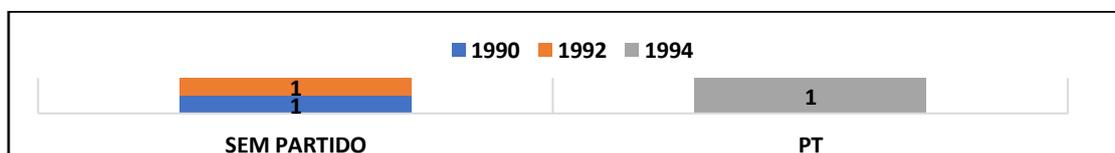
uma vez instituídos, os sistemas eleitorais estimulam os atores políticos dominantes a submeterem-se à lógica das regras existentes (MAINWARING, 1997).

A **tabela 04** é bastante clara quando aponta a existência de partidos majoritários, uma alta fragmentação partidária e o fator positivo de se cooptar a força de partidos menores através de uma coalizão legislativa (média de 18,23% de cadeiras na Câmara dos Deputados e 12,1% de cadeiras no Senado Federal). Contudo, conforme já destacado, o relacionamento político entre Executivo e Legislativo no cenário político brasileiro não se limita apenas sobre a determinação da agenda política no Congresso. Esse problema se estende ao Judiciário, pela apresentação de questionamentos a legislações já votadas ou contra o processo de elaboração de leis.

Pelo exame da formação de bancadas legislativas, esse problema se mostra uma constante. A migração do polo político de situação ao governo para o polo de oposição não altera a proposição de ações judiciais contra agendas políticas. Dessa forma, as alianças duráveis podem ser observadas no acompanhamento indissociável que alguns partidos têm para fazer oposição nas votações legislativas e em processos judiciais que buscam a revisão judicial de legislações. E é certo que este comportamento pode ser observado ao longo dos governos presidenciais.

No período de 1990 até 1994 é possível observar a participação de apenas três atores em mandados de segurança movidos contra o processo legislativo. Nos anos de 1990 e 1992 participaram de dois mandados de segurança indivíduos sem partido. E somente no ano de 1994 um ator partidário do PT ingressou no Supremo Tribunal Federal questionando o processo legislativo.

Gráfico 07: participação em MS nos governos Collor e Franco (1990-1994).

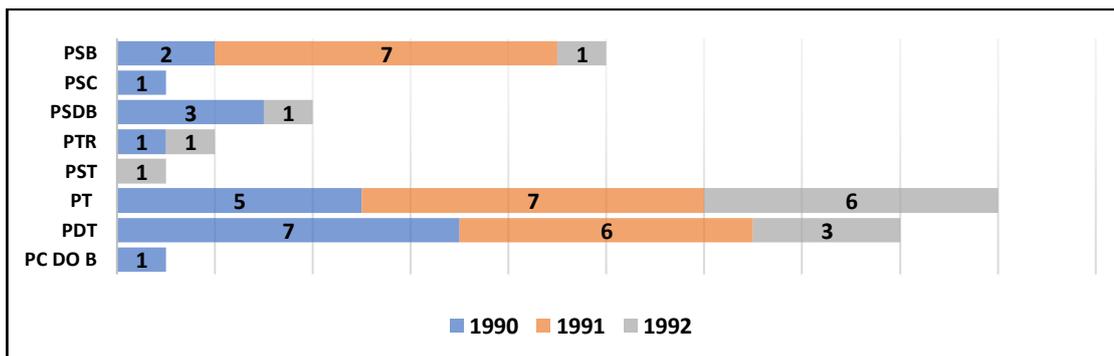


Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 07** aponta o pouco uso e participação no mandado de segurança, considerando o período de três anos, como instrumento de oposição à constitucionalidade do processo legislativo. Entretanto, o baixo uso desta ação se justifica pela baixa maturidade institucional com as ferramentas para o controle de constitucionalidade. Nesse mesmo período uso do Judiciário será mais intenso nas ADIns.

Comparando a participação de atores partidários em ADIns no mesmo período, é possível observar uma diferença significativa. No período de 1990 até 1992 os partidos políticos participaram de 53 (cinquenta e três) ADIns contra legislações federais. Neste universo, vinte partidos políticos participaram em 1990, vinte outros no ano de 1991 e treze participaram em 1992. O período analisado corresponde apenas ao governo Collor.

Gráfico 08: participação em ADIns de partidos políticos no governo Collor (1990-1992).

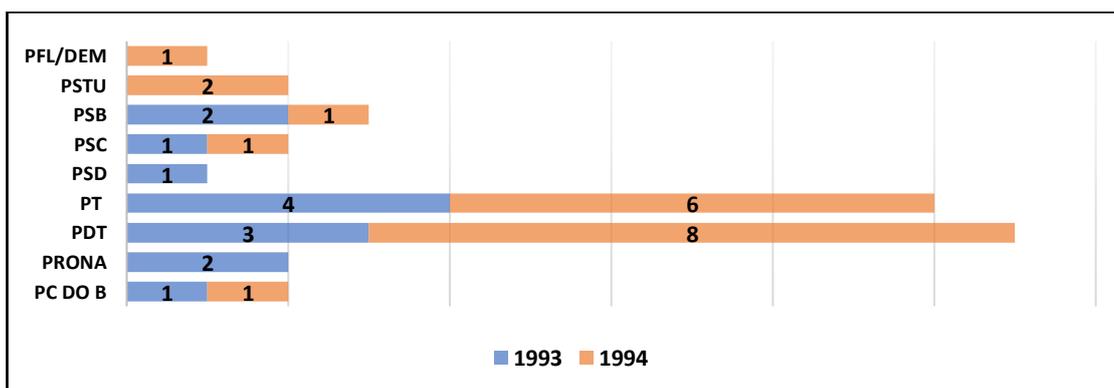


Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Em ambos os casos, somando participações em mandados de segurança e ADIns do PT, do PDT e do PSB, a **Gráfico 08** aponta a participação majoritária destes partidos nas ações constitucionais pesquisadas. Tratam-se de partidos opositores no período analisado, conforme a base de votações legislativas do CEBRAP/USP. Também é possível observar a participação minoritária de outros partidos na via judicial, tais como PSDB e PSC, os quais chegaram a integrar a coalizão de governo em votações legislativas. Este fato aponta que os partidos integrantes da coalizão de governo não se abstêm em utilizar ADIns

Continuando, no governo Franco os partidos políticos participaram 34 (trinta e quatro) vezes de ADIns entre 1993 e 1994. Foi possível contabilizar quatorze participações no ano de 1993 e vinte participações no ano de 1994 em ADIns.

Gráfico 09: participação em ADIns de partidos políticos no governo Franco (1993-1994).

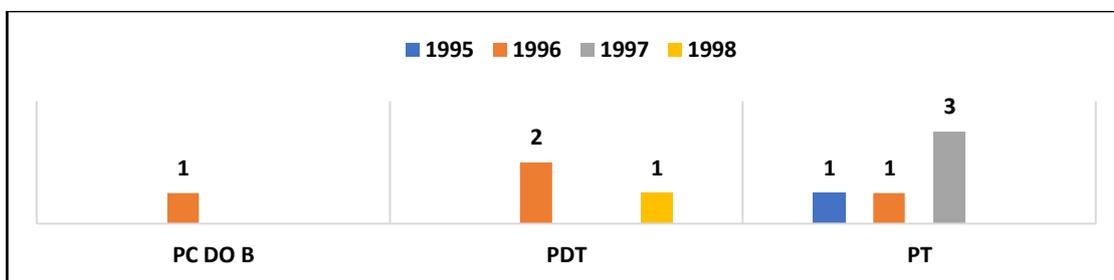


Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 09** demonstra que a maioria das ações judiciais analisadas têm participação majoritária dos partidos PT e PDT, integrantes da oposição legislativa ao governo no Congresso Nacional. Contudo, novamente ocorreu uma participação minoritária (PFL/DEM) de partido integrante da coalizão de governo.

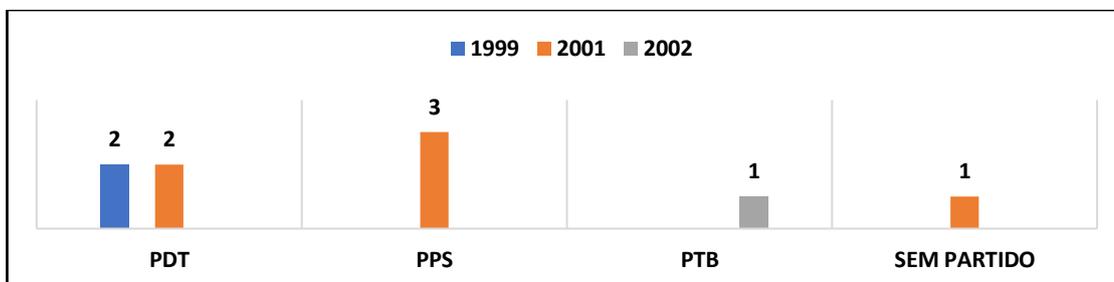
Os próximos dados demonstrarão a participação dos atores partidários entre os anos de 1995 até 2002. O referido lapso temporal corresponde aos dois mandatos presidenciais do governo Cardoso. As **Gráficos 10 e 11** fazem referência à participação ativa de políticos em mandados de segurança contra a constitucionalidade processo legislativo em geral.

Gráfico 10: participação em MS no 1º mandato do governo Cardoso (1995-1998).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Gráfico 11: participação em MS no 2º mandato do governo Cardoso (1999-2001).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

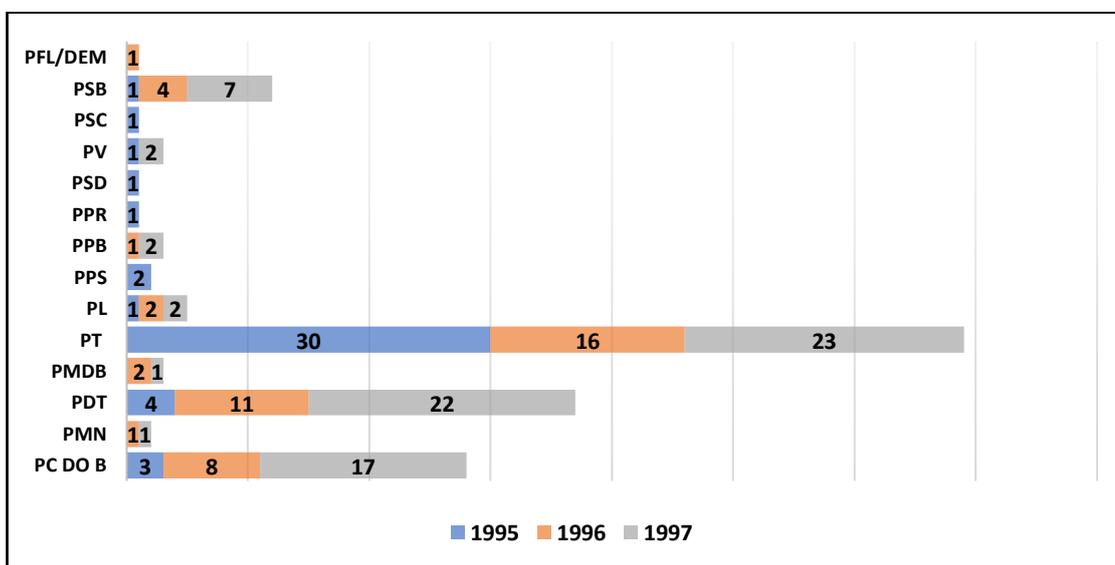
Os dados coletados entre o período de 1995 até o ano de 1998 indicam nove participações em mandados de segurança, dentre as quais é ocorre a participação principal dos partidos do PDT e PT. Em seguida, entre os anos de 1999 até 2002 foram encontradas outras nove participações com maioria formada por PDT e PPS.

Nesse universo é possível observar uma participação maior do PDT, que retornou à oposição em maio 1996, e do Partido Popular Socialista (PPS) opositor desde 1989. Sem embargo, os gráficos apontam claramente o uso de mandados de segurança por partidos integrante de oposição ao Poder Executivo.

Um fator relevante neste período é que, embora seja possível encontrar a participação minoritária de partidos em ADIns, nas ações de mandado de segurança participaram apenas os políticos que integraram a oposição ao governo. Este destaque é importante porque demonstra como o uso individual do Judiciário por políticos de oposição é mais claro. A ação judicial nesses casos é formulada com base na legitimidade política do parlamentar. Assim, talvez exista mais liberdade para confrontar judicialmente projetos de lei no Legislativo.

Em seguida, ainda no mesmo período, foi possível identificar um número elevado de participações de partidos políticos em ADIns. Evidentemente, o número de participação em ADIns é mais elevado porque considera o elevado número de ações movidas contra artigos de medida provisória e contra a íntegra de medidas provisórias (206 ADIns).

Gráfico 12: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Cardoso (1995-1997)



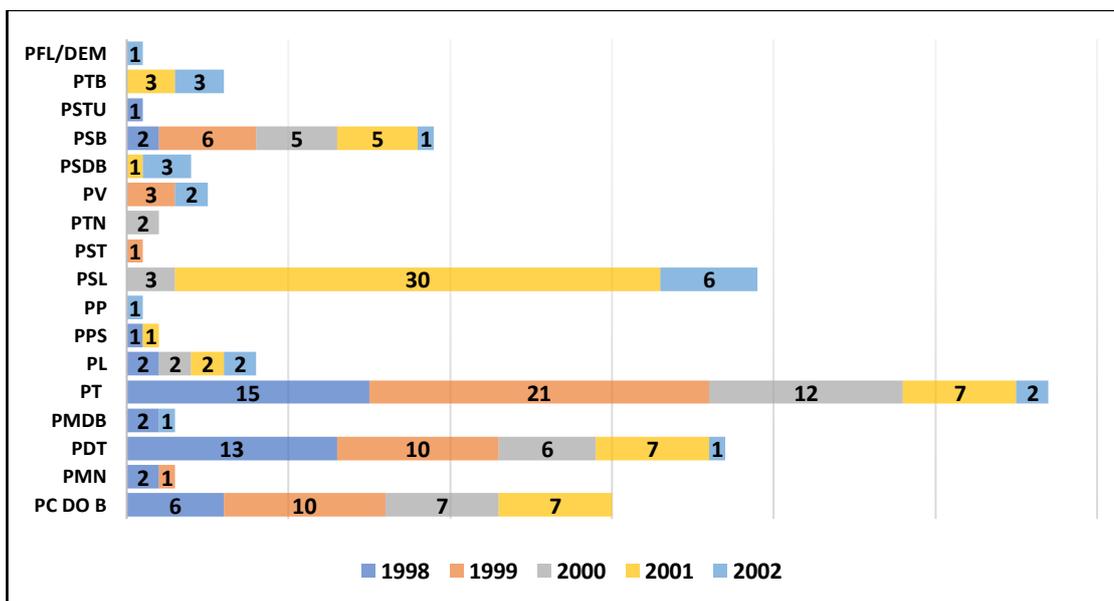
Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 12** aponta que os partidos se envolveram 168 (cento e sessenta e oito) vezes em ADIns propostas contra legislações federais. Os anos de 1995 a 1997 tiveram como maior envolvido ativo o partido do PT (69 ADIns), seguido do PDT (37 ADIns) e do PC do B (28 ADIns). Também ocorre a participação minoritária de partidos que integraram a coalizão de governo (ex: PFL/DEM, PMDB, PSC), o que não ocorreu nas ações de mandado de segurança. As participações minoritárias indicam que o papel constitucional garantido aos partidos políticos, enquanto instituições legítimas para questionar a constitucionalidade de leis e requerer a revisão judicial, ocorre de forma conjunta ao uso político das ADIns como instrumento de oposição. Logo, também é importante compreender e destacar o papel republicano dos partidos políticos que pedem a revisão judicial.

O uso do Judiciário, ainda que como meio de posicionamento político, atende também a necessidade de se evitar uma tirania da maioria e resguardar a sociedade do uso de “más leis” (HAMILTON, MADISON & JAY, 2003, p. 436).

Seguindo os períodos analisados, no ano de 1998 até 2002, o volume participativo foi ainda maior de participações de partidos políticos em ADIns. Ao todo foram contabilizadas 219 participações ativas nestas ações, seja de forma individual ou coletiva, os partidos políticos brasileiros se utilizaram da via constitucional para questionar leis federais

Gráfico 13: ADIns de partidos políticos no 2º mandato do governo Cardoso (1998-2002)



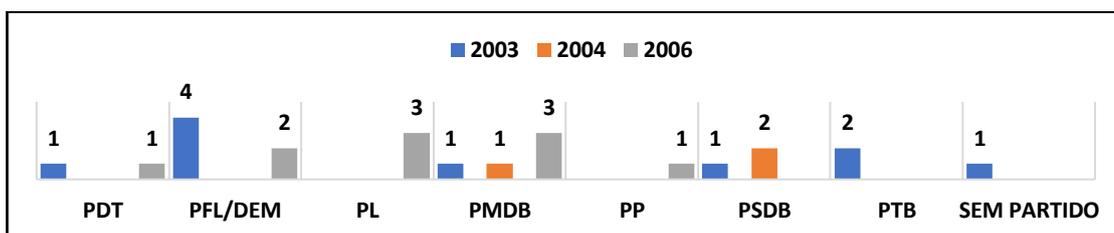
Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 13** aponta um volume expressivo de participações. Novamente, o partido com maior composição nesta análise é o PT com participação em 57 (cinquenta e sete) ADINS, seguido do PSL em 39 (trinta e nove), do PDT participando 37 (trinta e sete) vezes e PC do B em 30 (trinta) ações. Apesar da participação do partido do governo federal (PSDB), a maioria das participações ativas foi de partidos de oposição política.

Os próximos dados indicarão uma mudança significativa na esfera política brasileira, porquanto, entre os anos de 2003 até 2010 ocorreu a troca de representantes no governo federal e de seus partidos. O respectivo período indica a posse do governo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva do PT. Dessa forma, ocorrerá a mudança na esfera dos partidos que compõem a maioria participativa nas ações constitucionais analisadas.

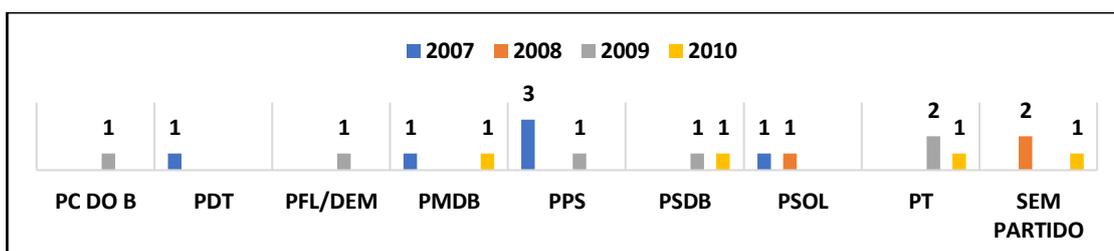
As **Gráficos 14 e 15** a seguir correspondem a ações de mandado de segurança propostas por políticos eleitos contra atos no processo legislativo analisado nas casas do Congresso Nacional.

Gráfico 14: mandados de segurança no 1º mandato do governo Lula (2003-2006).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Gráfico 15: mandados de segurança no 2º mandato do governo Lula (2007-2010).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 14** aponta um protagonismo participativo do antigo PFL/DEM no ano de 2004. Posteriormente, no ano de 2004 o PSDB aparece em dois mandados de segurança e, finalmente, no ano de 2006 ocorre uma maior participação PL e do PMDB. Até o aumento da coalizão em 2004, alguns atores partidários da base participaram mais no ano de 2003 das ações judiciais.

É necessário destacar a mudança de postura no uso dessas ações apontadas. Anteriormente, apenas políticos integrantes de partidos de oposição ingressavam com mandado de segurança questionando o processo legislativo ou sua constitucionalidade. Contudo, conforme a **Gráfico 15**, nesses períodos ocorre participação de partidos que integraram a coalizão de governo e, inclusive, a participação do próprio partido do governo.

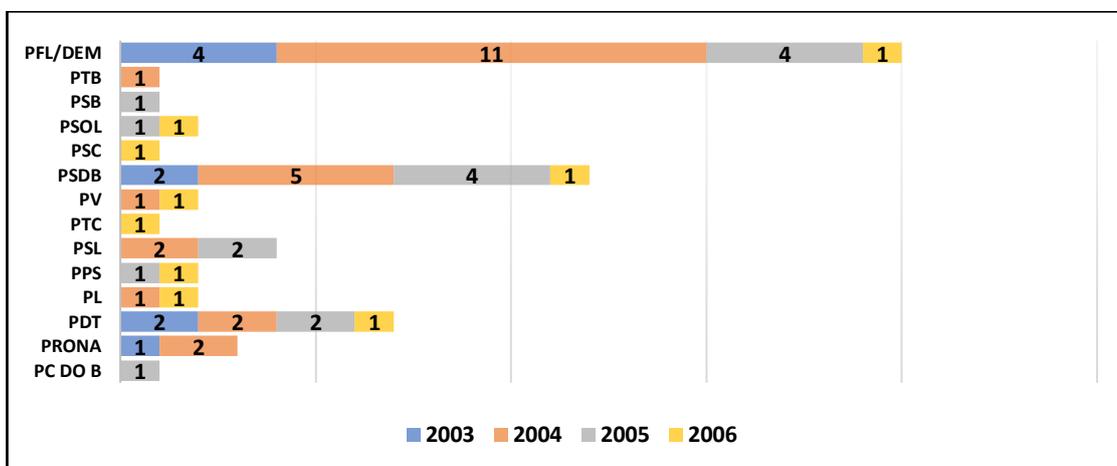
O que se mostra interessante é o uso inadequado do mandado de segurança se proliferando, pois, não é uma ação judicial adequada para se requisitar a revisão constitucional porque os questionamentos ocorrem sobre projetos de lei e não sobre leis promulgadas que produziram efeitos em sociedade. E, como são movidas por parlamentares e não por partidos, o elemento do cálculo político individual de cada ator entra neste universo e pode justificar a racionalidade deste tipo de atuação.

As ADIns, por seu turno, corroboram a inversão de papéis no que se refere ao protagonismo no acionamento do Judiciário. Entretanto, novamente é possível notar uma

participação minoritária de partidos que integraram a coalizão de governo como PC do B (2007) ou próprio PT (2009).

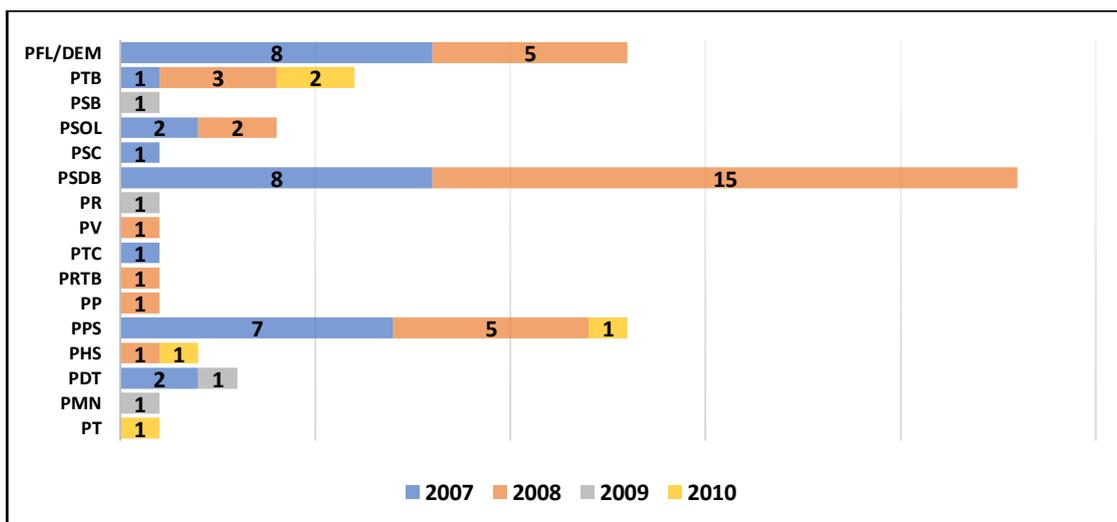
A hipótese de que os atores partidários são a maioria opositora permanece válida, mas surge o questionamento sobre a participação minoritária dos atores que integram a coalizão de governo e o do próprio partido do governo. O comportamento em ADIns confirma parte do estudo proposto em identificar a posição política dos atores partidários. Contudo, também aponta à legitimidade republicana dos partidos políticos em acionar o Judiciário e os limites dessa atuação.

Gráfico 16: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Lula (2003-2006).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Gráfico 17: ADIns de partidos políticos no 2º mandato do governo Lula (2007-2010).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

No período de 2003 até 2010, conforme as **Gráficos 16 e 17**, a participação ativa total majoritária corresponde aos partidos do PFL/DEM e do PSDB. Contudo, novamente é possível

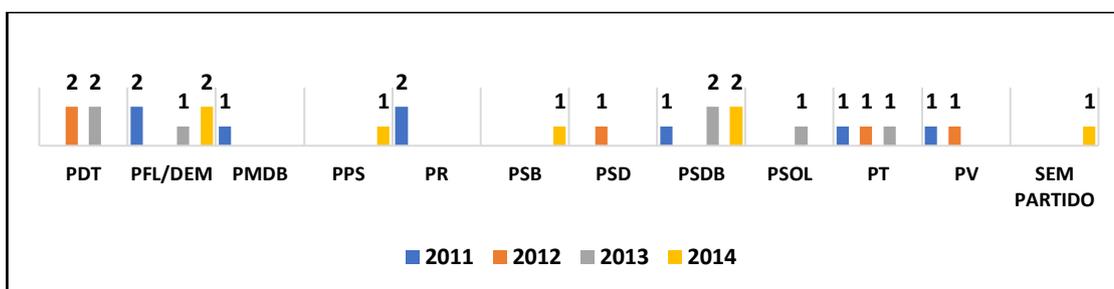
observar uma participação minoritária de partidos alinhados ao governo como o PV (exemplo: 2003), PTB (exemplo: 2004, 2007 e 2010), antigo PL/PR (exemplo: 2006 e 2009), PP (exemplo: 2008) e PSB (ex: 2009).

Ainda que estes partidos tenham integrado a coalizão do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nota-se o alinhamento político na coalizão das votações legislativas não é condição de impedimento para que partidos se utilizem das ADIns para questionar artigos de legislações federais e/ou as próprias leis integralmente.

Por fim, os dados examinados alcançaram o início e a interrupção do governo Rousseff de 2011 até 2015, considerando o primeiro e o segundo mandato presidencial. Novamente, seguem as participações de políticos em mandados de segurança e dos partidos políticos em ADIns.

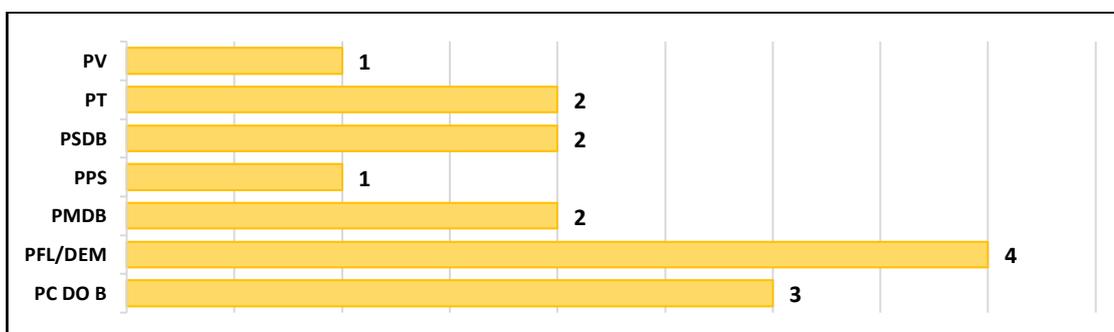
O procedimento de análise e julgamento político contra a presidente da república foi realizada pelo plenário da Câmara dos Deputados. Embora este processo tenha se postergado até o início do ano de 2016, o registro das coalizões legislativas vai até o fim do ano de 2015. Logo, tanto os mandados e segurança quanto as ADIns foram analisados até a contabilização das votações legislativas registradas nesse período.

Gráfico 18: mandados de segurança no 1º mandato do governo Rousseff (2011-2014).



Fonte: Supremo Tribunal Federal

Gráfico 19: mandados de segurança no 1º mandato no governo Rousseff até o ano de 2015.



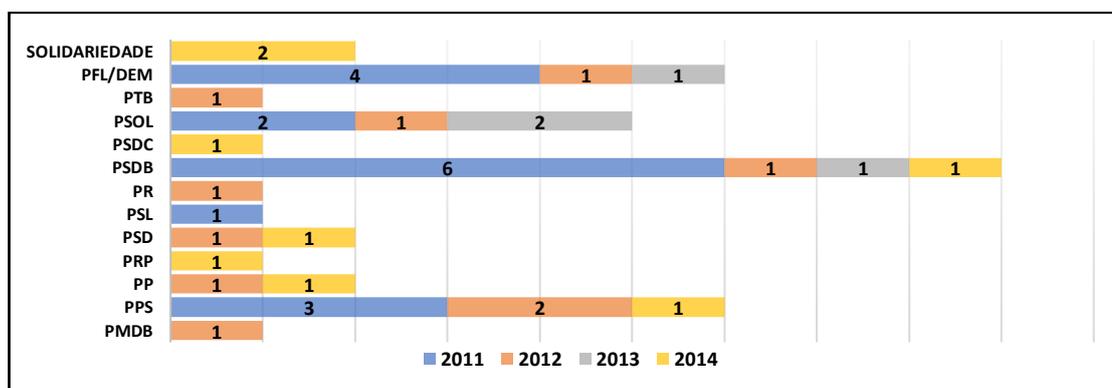
Fonte: Supremo Tribunal Federal

Na **Gráfico 18** nota-se a participação de atores de partidos de oposição e de apoio ao próprio governo. Por se tratarem de ações contra o processo legislativo, a hipótese de uso do judiciário como instrumento de oposição perde força em razão da diversidade de partidos pertencentes aos atores analisados. Não obstante, a **Gráfico 19** demonstra um cenário semelhante porque, mesmo com a participação superior dos políticos de oposição, há a participação de políticos favoráveis ao governo. É possível observar a participação do PL/PR (exemplo: 2011), do PT (exemplo: 2011, 2012, 2013, e 2015), do PDT (exemplo: 2012 e 2013) e do PC do B (exemplo: 2015). Vale dizer, nesse período a fragmentação partidária é um elemento mais evidente e fácil de observar do que o uso da ação constitucional de mandado de segurança como instrumento de oposição.

Considerando que o ano de 2015 foi o período em que se deu início à abertura do processo de impeachment do governo Rousseff, torna-se mais evidente a participação de diversos atores contra o processo legislativo. Neste aspecto, é importante notar que a participação em ações judiciais evidencia que os partidos da situação também se utilizaram deste instrumento como atividade política. O que pode explicar essa mistura participativa é o fato de que a abertura do processo de impeachment seguiu o regimento interno das Casas Legislativas, ou seja, um rito legislativo. O uso das ações destacadas pode indicar uma tentativa de partidos de situação em tentar barrar o processo legislativo contra a natureza política do impeachment e não contra a sua constitucionalidade em si.

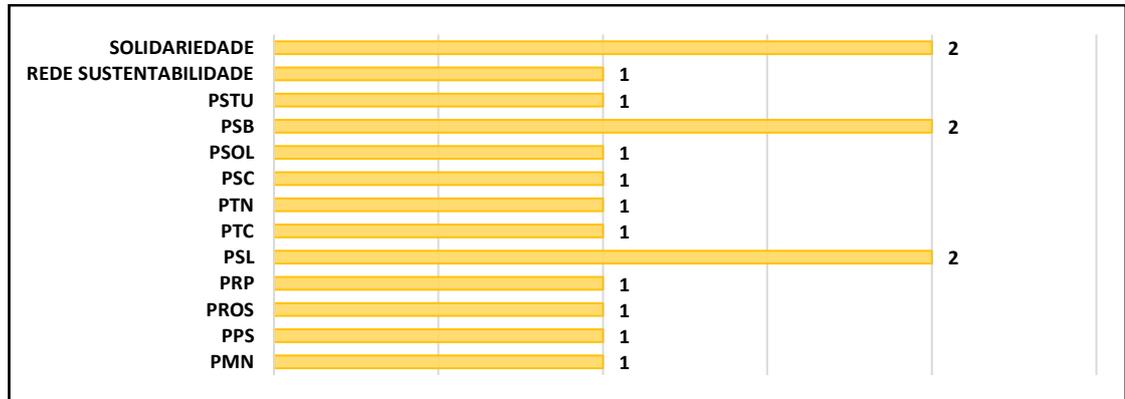
Por conseguinte, a participação dos partidos políticos nas ADINS demonstra novamente uma atividade maior, quando comparados aos mandados de segurança propostos por políticos eleitos. No período de 2011 até 2014 os partidos políticos ingressaram 38 (trinta e oito) vezes no Supremo Tribunal Federal e no período posterior, de 2015 até 2016, foram constatadas 37 (trinta e sete) participações.

Gráfico 20: ADIns de partidos políticos no 1º mandato do governo Rousseff (2011-2014).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Gráfico 21: ADIns de partidos políticos no governo Rousseff até o ano de 2015.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Os políticos e partidos politicamente alinhados às coalizões de governo também ingressaram no judiciário no mesmo período. E, como já foi apontado nos gráficos anteriores, a participação dos atores partidários opositores é maior nas ADIns analisadas. Contudo, não afasta a possibilidade de participação de atores integrantes da coalizão de governo.

Sem esquecer que o papel constitucional de trabalhar contra inconstitucionalidades também foi conferido aos partidos políticos, podem existir rupturas difíceis de serem diagnosticadas nas relações políticas desses atores.

Sobre a posição participativa de cada partido, i.e., se integram o polo de coalizão ou de oposição, a teoria dos atores com poder de veto quando analisada na relação interinstitucional entre os Poderes justifica a hipótese de que partidos de oposição tendem a ser maioria nas ações constitucionais. A hipótese existe quando se parte do raciocínio de que para mudar uma agenda de governo, os agentes podem se valer de quantos instrumentos puderem para tanto. Dessa forma, os dados apontados deixam evidente que esses atores se utilizaram do Poder Judiciário para tentar modificar a agenda política nacional.

Por outro lado, a teoria não se mostra suficiente para explicar porque os atores partidários da coalizão ou do mesmo partido do governo também buscaram o controle de constitucionalidade sobre o processo legislativo ou sobre leis e artigos promulgados. Um elemento que pode explicar melhor a opção por este caminho é a escolha desses atores e o cálculo político que fazem, considerando os possíveis ganhos políticos e pessoais que podem obter em caso de uma vitória na justiça. Portanto, a teoria dos *veto-players*, quando analisada à luz das participações dos atores partidários, mostra-se uma teoria de curto alcance para justificar toda a atuação política envolvida nas ações judiciais.

2.3. O USO ESTRATÉGICO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELOS ATORES PARTIDÁRIOS

O acesso ao Supremo Tribunal Federal demanda, e como bem definiu a própria Suprema Corte, que os atores partidários possuam mandato ativo (no caso de políticos que se utilizam do mandado de segurança) e representação mínima no Congresso Nacional (no caso de partidos políticos que se utilizam de ADIns). Esta exigência por legitimidade ativa permite que um seleto grupo de atores partidários desafie a constitucionalidade de projetos de lei (no caso de mandados de segurança) ou de legislações federais ou estaduais (no caso de ADIns). Logo, ainda que coberta por argumentos juridicamente legítimos, o caminho da justiça é um poderoso instrumento para parar momentaneamente ou impedir definitivamente decisões políticas.

No Brasil, em uma primeira posição, o Supremo Tribunal Federal pode ser acionado com o propósito de declarar oposição ou desmerecer políticas públicas adotadas pelo governo. É o que definem TAYLOR & DA ROS (2008a), quando argumentam que o Judiciário também pode ser acionado como estratégia política para “vetar integralmente ou retardar a implementação de determinadas políticas governamentais”. Assim, “o objeto a ser atacado não é necessariamente uma política pública em si, mas a simples possibilidade de impor uma derrota ao adversário”. Trata-se de utilizar o Judiciário, literalmente, como uma última instância, para denunciar, derrotar ou simplesmente tornar clara a posição de atores partidários de oposição contrária o governo.

Em geral os atores políticos possuem acesso a muitas vias diferentes para resolver as suas demandas. E o Judiciário aparenta ser o último item na lista de alternativas para influenciar os resultados da política, porque se trata de uma instituição inerentemente conservadora (EPP 1998; ROSENBERG 2008; SHAPIRO 2004). Contudo, para TAYLOR, (2008a, p.03) o papel do Judiciário brasileiro no processo político mostra como os atores políticos são motivados a conquistar seus objetivos pelo uso da justiça.

Nesse contexto, é importante notar que os atores partidários costumam procurar o local institucional mais favorável para contestar as políticas públicas. Trata-se do conceito de *venue-seeking*, ou seja, os atores políticos procuram as instâncias institucionais que mais lhes convêm (TAYLOR, 2008b).

TAYLOR (2008c) aponta que um sistema legislativo de governo pode ser composto por tantos atores partidários com poder de veto que a falta de consenso será o resultado inevitável. O autor ressalta que apenas projetos de lei com um alto apoio majoritário podem ser aprovados. Assim, sistemas altamente fragmentados por diversas opiniões equivalentes tendem

a gerar um o Congresso programaticamente fraco, o qual gera automaticamente um sistema partidário fraco, altamente fragmentado, instável e regionalizado. Também fragiliza gabinetes presidenciais, transformando-os em ferramenta de aglutinação de atores partidários. Por fim, acabam acentuando a natureza egoísta de funcionários públicos do Estado.

A utilização estratégica da justiça como ferramenta de oposição pode ter efeitos variados, a depender da realidade analisada. O Supremo Tribunal Federal pode ser mais importante do que papel político de protetor da Constituição sugere. Isto porque, caso o Judiciário aceite atender os pedidos dos atores partidários, mais claramente, caso este Poder forneça pontos de veto para atores partidários, possuirá maior voz e alavancagem sobre a política porque terá a palavra final sobre o assunto levado a julgamento.

O Judiciário também é um possível instrumento de oposição para as minorias partidárias, resultantes da alta fragmentação política, pois, a falta de adesão a movimentos majoritários não impede que os atores partidários que integram as minorias utilizem as ações constitucionais. Assim, o Supremo Tribunal Federal apresenta-se como via legítima para obter mais deliberação sobre as agendas políticas.

Embora vários partidos tenham integrado diversos grupos opositores, isto não significa que tenham instituído uma agenda comum entre si. Logo, o uso de ações constitucionais também é uma via significativa para que as minorias demonstrem uma atuação política mais incisiva.

Nesse debate, DOTAN (2005) afirma que o motivo de partidos políticos e políticos individuais se submeterem a litígios judiciais, ao invés de utilizar canais políticos para interferir em políticas públicas, está vinculado ao crescimento da competição aberta dentro dos próprios partidos por um lado. Neste aspecto, os litígios constitucionais dos atores partidários não consideram apenas as chances de vitória em um processo judicial, mas, examinam a considerável exposição política que um processo pode ter independente do resultado.

Questões constitucionais que permitem a mudança de políticas públicas, em especial sob a ótica da revisão judicial pelo controle de constitucionalidade, interferem nas preferências dos legisladores e nos valores sociais que serviram de justificativa para construir a legislação questionada. Contudo, se a exposição política pode ser benéfica para o ator que busca o controle de constitucionalidade, também pode ser prejudicial na construção do consenso político entre os atores partidários.

Conforme se destacou, por um lado, o uso da via judicial vai ao encontro do papel republicano dos partidos políticos que pedem a revisão judicial. Isto porque o Judiciário é uma via republicana legítima para resguardar a sociedade do uso de “más leis” (HAMILTON,

MADISON & JAY, 2003). Isso explica, também, porque a participação de atores em ADIns se sobressai em relação aos mandados de segurança. A legitimidade parte da própria Constituição Federal que garante a atuação ativa de partidos no desenho institucional, pois os partidos são atores legitimados a propor este tipo de controle.

Por outro lado, o que se discute não é apenas a legitimidade dos partidos políticos em utilizarem a esfera judicial como ferramenta de oposição política, pois, a previsão constitucional legitima essa atribuição na política brasileira. O que surge como ponto de toque nesta análise é, também, a adequação da via judicial como ferramenta para dirimir contendas políticas insuperáveis entre partidos, governos ou atores no seio do Legislativo.

Um fator que poderia explicar melhor, para além curto alcance teórico dos *veto-players*, é o cálculo político baseado na escolha racional dos atores partidários. A análise do uso político do Judiciário, em especial do STF, se por um lado revela a falta de adequação da via escolhida para a construção da aplicação de leis também demonstra uma falta de equilíbrio interno na esfera legislativa. Quando um ator partidário busca alterar o *status quo* legislativo, por falta de acordo com os demais atores do seu meio através do Judiciário, poderá sim deteriorar a eficácia da própria instituição que integra.

Esse exemplo fica mais evidente nos atores que se utilizam de mandado de segurança buscando o controle de constitucionalidade do processo legislativo. Além de ser uma via judicial inadequada, é uma demonstração de indisciplina no que se refere ao princípio da separação dos poderes previsto na Constituição de 1988. Significa dizer que o debate no corpo interno do Legislativo é preterido em face de um litígio constitucional. E isto se mostra um problema quando resta evidente a prevalência de atores partidários de oposição nesses processos. Ainda mais quando resta provado que ocorre a troca desses atores conforme ocorre a mudança do partido no governo no Poder Executivo.

É evidente que o sistema judicial brasileiro permite a diversos atores questionar a constitucionalidade de leis promulgadas. Contudo, não significa dizer que este sistema sempre será a via mais adequada. Um processo provoca a decisão de um magistrado, que por sua vez expõe a falta de consenso político. Um processo constitucional também estampa a fragilidade dos diálogos republicanos no Legislativo, pela própria dificuldade de se alcançar um acordo entre políticos ou entre partidos.

Não obstante, o problema do uso de ações constitucionais pelos atores partidários de oposição não recai apenas sobre a falta de acordo entre os atores que integram o Poder Legislativo. Também há problema quando estes atores são provocados pela prática de atos atípicos por parte do Poder Executivo.

No Brasil existe o problema grave e contínuo do uso de medidas provisórias em excesso por parte do Poder Executivo. A medida provisória é um ato que pertence ao chefe do Poder Executivo e que só pode ser editada em casos de urgência e relevância nacional. É uma espécie de ato legislativo conferido ao presidente da república para ser aplicado em casos excepcionais. Entretanto, esta prerrogativa foi utilizada diversas vezes e por todos os presidentes para legislar de forma totalmente convencional.

A Constituição Federal de 1988 proíbe o uso de medidas provisórias para legislar sobre matérias referentes a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal, processual penal, processual civil, sequestro de bens ou qualquer outro ativo financeiro, ou sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (com algumas exceções), assim como sobre assuntos exclusivamente reservados a lei complementar ou já disciplinado em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do presidente da república⁷. Contudo, os dados apontam que os vários chefes que integraram do Poder Executivo Federal deram ensejo para que inúmeros ações fossem movidas, porque realizaram o ato atípico de legislar por meio de medidas provisórias.

Como o abuso desta prerrogativa institucional abre margem para o controle de constitucionalidade, muitos partidos se valeram de suas atribuições para se opor utilizando o Poder Judiciário. Isto explica o elevado número de ADIns contra a íntegra de medidas provisórias (115 ações) e contra artigos de medidas provisórias (91 ações). O combate ao ato excepcional de legislar do Executivo foi mais elevado no período de 1994 até 2008. Os picos mais elevados de participação no **Gráfico 01** (77 participações em 1997, 53 participações em 1999 e 63 participações em 2001) evidenciam também a responsabilidade do Poder Executivo sobre a deterioração no diálogo com os legisladores.

Como bem apontou DA ROS (2008), as medidas provisórias se apresentam como um forte instrumento facilitador ao exercício da agenda e governo. Nele o Poder Executivo pode imprimir a sua agenda política e constituir os seus interesses. Apesar de esbarrar no óbice da validação dessas medidas de forma a evitar que a política instituída seja revogada, a possibilidade de validação através uma coalizão de governo forte é uma realidade viável.

Em decorrência da ampla utilização que o Poder Executivo vem fazendo deste instrumento normativo e do elevado impacto público de seu respectivo conteúdo, dificilmente as medidas provisórias escapariam de serem levadas à apreciação do mais alto tribunal do país, seja como estratégia deliberada de

⁷ Artigo n. 62 da Constituição Federal de 1988.

grupos opositoristas para incrementar custos e o risco da atividade governativa, seja por outros proponentes com interesses mais específicos e localizados. (DA ROS, 2008, p. 44)

É importante compreender que o uso indiscriminado de medidas provisórias não encontrou amparo apenas nos argumentos dos partidos de oposição. Este instrumento foi regulamentado após a edição da Emenda Constitucional n. 32/2001 e, para além das definições de validade dessa legislação extraordinária (30 dias prorrogáveis por igual período, com a possibilidade de perda de eficácia após não aprovação em 120 dias), foi definido expressamente a participação do Congresso Nacional na edição do seu conteúdo através do uso de emendas ao projeto que converte a medida provisória em lei.

Logo, partidos integrantes da coalizão passaram a dialogar com o Poder Executivo sem exercer inicialmente a atribuição da criação legislativa. Após o decreto executivo, é formada uma comissão mista de Deputados e Senadores para examinar a(s) medida(s) provisória(s) e sobre ela(s) emitir parecer, antes da apreciação em sessão separada pelo plenário de cada uma das casas do Congresso Nacional⁸.

Com a edição dessas medidas, o ônus sobre projetos legislativos impopulares sai da autoria dos atores partidários e passa a ser do chefe do Poder Executivo. Em outras palavras, existe o benefício de converter medidas provisórias em legislações impopulares sem que o ônus da criação recaia sobre os parlamentares eleitos. Este é um cálculo político importante que ajuda a justificar porque partidos de oposição são maioria no uso de ADIns, pois, caso não fosse benéfica, a participação de partidos da coalizão de governo poderia ser até maior.

Outro fator interessante é que após a assinatura desse instrumento, caso não haja manifestação das Casas Legislativas sobre a proposição do projeto de lei que converte a medida provisória, a pauta do Legislativa acaba trancada com exceção das deliberações com prazo constitucional determinado. Ou seja, a ordem legislativa passa a ser a votação do projeto ou expiração do prazo de validade da medida provisória.

O uso desmedido de medidas provisórias é uma manobra arriscada. Contudo, caso o chefe do Poder Executivo possua uma base forte em sua coalizão, o risco poderá ser convertido em benefícios políticos sendo o principal a imposição da agenda política a ser adotada no processo legislativo brasileiro.

Para REICH (2002) o poder de decreto do Executivo no Brasil é melhor caracterizado como delegação de autoridade pelos legisladores. Esses atores são motivados a deixar a maior

⁸ Art. 62, §9º, Constituição Federal de 1988.

parte da política para a seletividade do Poder Executivo. O autor fundamenta que tal atitude está baseada nos custos de transação, pois o padrão de deliberação do Congresso Nacional mostra que os atores partidários procuraram reduzir as suas perdas de poder associadas à delegação, com base no procedimento supervisão legislativa. A delegação indireta liberta os legisladores do trabalho demorado (e não recompensado) em comissões e permite que os mesmos colham os benefícios com a promulgação de leis impopulares e trabalhosas.

A delegação por decreto encoraja atores partidários a perpetuar o empobrecimento do Congresso como instituição legislativa: na medida em que o *status quo* reforça uma posição política reativa entre os legisladores, o Congresso torna-se menos importante como um fórum para redigir legislações e promover debates políticos sérios (REICH, 2002).

Nesse contexto, existem diversos posicionamentos na literatura sobre o uso de medidas provisórias. A literatura observou o uso da medida provisória como um instrumento de alteração e determinação do debate político no interior do Poder Legislativo, seja de forma impositiva, seja por inércia, seja por delegação tácita ou explícita, e como a imposição da agenda política do Executivo sobre o Legislativo (SHUGART & CAREY, 1992; SHUGART, 1995; CAREY & SHUGART, 1995; FIGUEIREDO, 1995; POWER, 1998; VIANNA et al, 1999; FIGUEIREDO, 2001; AMORIM NETO & TAFNER, 2002; AMORIM NETO & SANTOS, 2002; FIGUEIREDO, 2003; 2006; PALERMO, 2000; ALMEIDA, 2008; PESSANHA 2002; FABIANO SANTOS, 2003; SAMUELS & SHUGART, 2003; 2006; 2010).

SHUGART (1998) discorre que partidos ou governos fortes são meios alternativos para estruturar um processo de formulação de políticas. Neste contexto, o autor explica que a força do Poder Executivo surge através do grau de imposição da agenda política sobre o sistema produção legislativa. A habilidade do Executivo de implementar suas preferências políticas é um epifenômeno, ou seja, não deriva de atributos constitucionais inerentes ao gabinete de governo, mas, decorre do alinhamento político dos legisladores que aderiram às ambições do Chefe do Poder Executivo para entregar políticas específicas.

Um processo de formulação de políticas caracterizado por um Executivo reativo permite que parlamentares possam determinar o que se tornará política através do processo de revisão de legislativa, mas também permite que o Executivo bloqueie legislações que sejam (em sua opinião) contrárias a agenda de governo.

Quando o Poder Executivo enfrenta um conjunto multipartidário, onde o partido do governo é inferior a maioria legislativa, ocorrem coligações. Estes são os poderes que permitem ao Executivo controlar a agenda do Legislativo, com declarações de urgência ou restrições a projeto legislativo em tramitação. Esses poderes assemelham o papel do presidente, em alguns

aspectos, mais ao de primeiro-ministro em sistemas parlamentares, na medida em que permitem alcançar as negociações internas no Legislativo. Quando tais poderes estão previstos constitucionalmente, os presidentes podem buscar exercitá-las através da construção de gabinetes de coalizão (SHUGART, 2005, p.12).

MAINWARING (1990) afirma que a crença geral de que o presidencialismo oferece um Executivo mais forte do que o sistema parlamentar é questionável. O presidencialismo repousa em um equilíbrio e separação de poderes, mas esse equilíbrio, muitas vezes dá origem ao imobilismo. Infelizmente, nos sistemas presidencialistas, especialmente aqueles com sistemas partidários fragmentados, o fortalecimento congresso pode exacerbar imobilismo executivo. Dessa forma, a combinação entre um sistema partidário fragmentado e o presidencialismo não condiz com a estabilidade democrática, porque cria facilmente dificuldades no relacionamento entre o presidente e o Congresso.

Para ser eficaz, os governos devem ser capazes de impor a agenda pública através de medidas políticas o que é difícil de fazer quando o Executivo enfrenta uma maioria considerável de opositores no Legislativo. O presidente pode tentar comprar o apoio individual de políticos de oposição, mas esta opção só existe se as partes forem maleáveis. Nesse caso, mesmo que o presidente obtivesse uma maioria temporária, os efeitos desse tipo de reforço institucional podem ser perniciosos para a moralidade pública (MAINWARING, 1990).

No Brasil, como bem definiram LIMONGI & FIGUEIREDO (1998), os entraves entre o Congresso Nacional e o Executivo são superados através das coalizões presidenciais. No contexto brasileiro, multipartidário e altamente fragmentado, o Executivo opera sobre a agenda política do Legislativo. O Executivo conta efetivamente com vantagens estratégicas derivadas do controle sobre o processo legislativo (tramitação de projetos em regime de urgência e medidas provisórias) e, desse modo, limita a capacidade de parlamentares em participar do processo de tomada de decisões. A centralização nega o acesso de que eles precisam para influenciar legislação. Os projetos e emendas por eles introduzidos raramente alcançam o plenário. Dessa forma, os parlamentares são limitados a votar sim ou não em uma agenda previamente definida.

Também é necessário ressaltar que, embora esteja claro uma certa transferência de atribuições sobre a criação legislativa, o poder decisório não é totalmente uniforme e nem os atores partidários totalmente submissos ao Poder Executivo. Em primeiro lugar, porque existem matérias que não são possíveis de edição por medida provisória. Em segundo ponto, porque outras matérias prescindem da análise comissões legislativas que podem ser acionadas via

projeto de urgência pelo Poder Executivo. Desse modo, será obrigatório o estabelecimento de um diálogo com os legisladores.

A prerrogativa conferida aos parlamentares brasileiros de supervisionar legislações impostas pelo Executivo, através de projetos de leis que alteram as medidas provisórias, sugere que o abandono do controle da agenda não prejudica necessariamente a capacidade dos legisladores de perseguir seus objetivos políticos. Ao contrário, vale notar que a renúncia sobre o controle de políticas pode ser uma ferramenta política efetiva. A formulação de políticas por decreto executivo e a vitória legislativa da coalizão de governo demonstra tratar-se de uma manobra legislativa.

É importante retomar a análise dos dados de participação dos partidos políticos, pois, caso existisse uma delegação total da função legislativa pelos atores partidários, poder-se-ia presumir um baixo número de ações questionando a constitucionalidade de leis no Brasil. Diante do elevado número de ADIns e de participações de partidos políticos, bem como diante da heterogeneidade de matérias questionadas entre leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais, medidas provisórias e artigos da Constituição Federal, mostra-se difícil aderir totalmente ao argumento da usurpação da competência dos legisladores pelo Executivo.

De fato, existe um uso abusivo de medidas provisórias e existe igualmente uma deterioração nos diálogos interinstitucionais entre os Poderes. Contudo, seria precipitado apontar apenas um único motivo para este cenário.

Conforme destacado, o cálculo político no uso de medidas provisórias pode ser muito benéfico aos legisladores. O aceite tácito sobre esta imposição de agenda política ou o uso de ADIns para impedir este tipo manobra impositiva depende da escolha racional dos atores partidários. Portanto, destacando a existência de escolhas racionais e cálculos políticos realizados pelos atores partidários, fica claro que a agenda política depende também da matéria a ser aprovada pelos atores partidários.

De todo modo, os atores partidários, tendo ciência de que o uso de ações constitucionais irá obrigar o Judiciário a se posicionar, acabam gerando uma incerteza sobre o próprio rumo que as instituições políticas poderão tomar em sociedade. Existe o risco de se perder o papel fundamental que cada Função de Poder tem no sistema de freios e contrapesos. Isso demonstra, mais uma vez, que a justificativa sobre a atuação desses atores apenas pela falta de consenso político é uma interpretação de curto alcance da teoria de *veto-players*. O lado humano, que invoca as preferências e as escolhas políticas, em detrimento das instituições e suas atribuições, mostra-se mais forte do que as próprias instituições.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

Considerando a legitimidade constitucional exclusiva do Supremo Tribunal Federal para interpretar e corrigir inconstitucionalidades diretas em legislações por meio de revisão judicial, a jurisdição constitucional se mostra uma excelente ferramenta para os atores partidários que não buscam a resolução de impasses políticos dentro dos limites funcionais em que estão inseridos.

A realidade demonstra que o uso do Judiciário como mediador de conflitos políticos não é uma particularidade do Brasil. É possível encontrar semelhanças além das fronteiras nacionais, inclusive contra o processo legislativo. Um exemplo foi o caso julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1983, nomeado “Immigration and Naturalization Service (INS) v. Chadha”⁹.

Em síntese a Suprema Corte declarou um veto legislativo inconstitucional e determinou que os esforços futuros do Congresso Norte Americano, referentes a alteração de direitos, deveres e relações pessoais, deveriam seguir o processo legislativo completo: aprovação em ambas as Casas legislativas e apresentação dessa medida ao presidente por sua assinatura ou veto. O Judiciário daquele país anulou um ato do processo legislativo americano por entender que as pessoas devem ser protegidas contra o exercício de um poder imprevisto que, para ser legítimo, deveria cumprir certas etapas predeterminadas pela constituição. Para preservar o processo legislativo e manter a Separação de Poderes, foi considerado a necessidade de uma ação em conformidade com os procedimentos expressos na constituição.

Para GILMOUR & BARBARA (1984) a disposição do Congresso para exercer o seu poder de veto possuía uma relevância fundamental. Logo, a revisão de um veto legislativo pelo Judiciário do Estados Unidos foi capaz de influenciar os resultados das políticas públicas. A preocupação destacada pelos autores, após o caso em exemplo, foi a de que se todas escolhas legislativas fossem condicionadas a decisões conjuntas nas casas do Congresso Americano, apenas as propostas mais importantes obteriam aprovação em razão do envolvimento completo do Congresso.

⁹ INS v. CHADHA (1983): Jagdish Rai Chadha foi um estudante que ultrapassou o prazo do seu visto nos Estados Unidos e recebeu uma ordem de deportação. Conforme a lei americana de imigração e nacionalidade, qualquer Casa Legislativa do Congresso Americano poderia validar ou invalidar individualmente decisões de expulsão de residentes, e a Câmara dos Deputados dos EUA votou para deportar Chadha. O estudante então processou o Serviço de Imigração e Nacionalização (INS) e ambas as casas do Congresso Americano. Após a primeira audiência do processo de Chadha o juiz de imigração suspendeu a deportação do estudante. Quando o caso chegou na Suprema Corte dos Estados Unidos a maioria dos ministros concordou que a atuação individual da Câmara dos Deputados era uma violação do princípio da separação de poderes exigida pela Constituição dos Estados Unidos. Isto porque as Casas Legislativas não poderiam tomar decisões individualizadas, desrespeitar todo o processo legislativo do Congresso Norte Americano e, desse modo, jogar a responsabilidade do veto sobre a decisão tomada para o poder Executivo. Portanto, todo o andamento do processo legislativo para uma tomada de decisão deveria prevalecer – (OYEZ. 2018. INS V. CHADHA, 462 U.S. 919 (1983). [Cornell's Legal Information Institute](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/case.html). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/case.html>>. Acesso em 18/01/2018.)

Outros exemplos também podem ser encontrados na Europa Ocidental, quando a revisão judicial abstrata explodiu como instituto legítimo em países como Áustria, Alemanha e França. Algumas ações constitucionais foram julgadas por ofensa ao andamento do processo legislativo demonstrando a falta de consenso dentro da arena legislativa.

Nesse sentido, STONE (1992) argumentou que o desenvolvimento da revisão constitucional abstrata na França e na Alemanha transformou os costumes e a conduta de políticos e legisladores. A ameaça de uma possível censura futura foi capaz de alterar os resultados legislativos. O Judiciário passou a ter uma influência forte na medida em que os governos eliminavam as suas preferências políticas para evitar, conforme denominação do autor, “censura constitucional”. Esse impacto indireto também foi interpretado como um direcionamento do comportamento legislativo pelo Judiciário.

STONE (1992) interpretou que o pedido de revisão constitucional abstrato contra o processo legislativo ou contra legislações efetivas se trata de uma “jurisdicização” (*juridicization*) do processo político. Em outras palavras, essa atuação sobre o processo de formulação de políticas na França e na Alemanha pode ser explicado por fatores estruturais e comportamentais inter-relacionados: (a) modos de revisão constitucional exercidos pelas respectivas Cortes Constitucionais sobre o legislativo; (b) o uso político dos gabinetes desses Tribunais Constitucionais pelos próprios políticos; (c) o ativismo judicial e o desenvolvimento de técnicas criativas de controle sobre a legislação; e (d) a estreita aplicação de decisões pelos legisladores.

O estudo proposto pelo autor enfoca, assim, a interação entre tribunais e instituições legislativas na criação de políticas públicas. Essa perspectiva conceituou os tribunais como uma terceira câmara legislativa, cujo o comportamento seria tão impactante quanto a própria revisão constitucional. Para o autor isso não implica que os tribunais devem exercer funções idênticas as dos governos ou parlamentos, ou que os juízes se comportam como membros portadores de diplomas políticos. Trata-se na verdade de afirmar que a capacidade de revisão judicial exige que esses tribunais participem do processo político e, na medida em que os resultados legislativos sejam substancialmente alterados por tal revisão, é uma função que pode ser assimilada positivamente pelos legisladores. Dessa forma, a revisão judicial realmente funcionaria nos sistemas políticos.

Retomando a realidade brasileira, como bem apontou DE CASTRO (1997), o objetivo político mais importante do Supremo Tribunal Federal sempre foi garantir para o Judiciário um ambiente institucional permanentemente livre de qualquer interferência política externa. De todo modo, desde o período de redemocratização no Brasil até a estabilização econômica

ocorreram reações de partidos políticos. Essa reação pela via judicial teve por objeto o exercício da oposição que falhou ou foi inadequada na arena legislativa.

O chamamento do Judiciário para agir sobre contendas políticas aponta também outro fator intrínseco, os atores partidários acabam demonstrando o interesse por uma resposta mais neutra e transparente quando não existe acordo político. Assim, acabam denunciando a falta de consenso na arena legislativa ou com o Poder Executivo. VANBERG (2000) argumenta que quanto mais clara uma decisão judicial for, mais fácil será verificar se as posições dos atores partidários estão em conformidade com essa decisão.

Sobre a legitimidade do Judiciário, PEALTON (1955) observou que a teoria oficial do comportamento judicial, constituída pelos federalistas norte-americanos, é a que os juízes estão fora do corpo político. Os políticos, como congressistas e presidentes, não devem interferir, pois, se o fizerem, será perdida a independência do Judiciário. Assim, deixará de existir um governo de leis.

O isolamento de juízes da influência externa é uma das principais características distintivas entre decisões legislativas e judiciais. O propósito das disposições constitucionais, dos cânones e das regras estabelecidas socialmente é minimizar números, dinheiro, patrocínio e medo de represálias, como fatores que influenciam a representação do interesse judicial. Por outro lado, estes são fatores importantes na determinação do comportamento legislativo. Os números afetam a forma como o Poder judicial será usado (PEALTON, 1955, p.24).

Para DAHL (1957), uma Suprema Corte é mais eficaz quando estabelece os limites da política para funcionários, agências ou governos estaduais, sobre decisões políticas que podem ser interpretadas com os termos sensíveis de "maioria 'versus uma' minoria". Nesse aspecto, continua DAHL (1957, p. 294), a Suprema Corte não é diferente do resto da liderança política. De um modo geral, a política a nível nacional é o resultado de conflitos, negociações e acordos entre minorias. Portanto, a questão do isolamento do Judiciário é complexa e se mostra um dos motivos de sua escolha por diversos atores, seja para solucionar impasses ou como ferramenta política de exposição dos atores que recorrem à justiça.

De acordo com a proposta inicial deste capítulo, o objetivo geral foi examinar as possíveis circunstâncias em que ocorre a alteração da estabilidade decisória no Poder Legislativo. Os fatos apontados pelos dados foram a falta de consenso entre legisladores; possibilidade de cálculo político de atores partidários no uso do Judiciário, aceite da agenda política impositiva sem o questionamento judicial, ou, ainda, a oposição contra atos do Poder Executivo utilizando o Judiciário. Estes são fatores importantes à estabilidade decisória.

Esses fatores são capazes de alterar a estabilidade no Legislativo e esclarecem que a realidade política não é modificada apenas por um único lado, não existe responsabilidade única sobre o uso político do Judiciário, sobre a inércia legislativa ou sobre a atipicidade do presidente em legislar por medida provisória.

O que fica evidente nesta análise é que o respeito processo legislativo serve como motivação oficial para o exercício do controle de constitucionalidade por atores partidários, mas este argumento também encobre outras motivações mais profundas.

Sobre o controle de constitucionalidade repressivo através do uso de ADIn, movido exclusivamente por partidos políticos, podemos tecer as seguintes considerações:

- a) todos os governos federais legislaram de forma abusiva utilizando medidas provisórias e impuseram agendas políticas sobre o Legislativo;
- b) o uso de medidas provisórias concede aos partidos de oposição a motivação legítima e necessária para buscar a arena do Judiciário;
- c) o uso de medidas provisórias altera o *status quo* legislativo e promove o aumento de ADIns por partidos de oposição legislativa;
- d) o controle de constitucionalidade repressivo, através de ADIn, serve como instrumento legítimo para interferir em agendas políticas;
- e) os partidos políticos não excluem do cálculo político o uso de ADIns contra atos regulamentares do próprio Poder Legislativo.

E sobre o controle de constitucionalidade preventivo através do uso de mandado de segurança, movido exclusivamente por parlamentares, podemos tecer as seguintes considerações:

- f) parlamentares brasileiros de oposição legislativa ao governo também buscam o Poder Judiciário como meio satisfatório paralelo a legislatura;
- g) o controle de constitucionalidade preventivo, através de mandado de segurança, é utilizado por parlamentares para suspender ou anular a pauta do Legislativo;
- h) uma crise política tende a exacerbar o uso de mandados de segurança para impor o controle de constitucionalidade preventivo ao processo legislativo;
- i) uma crise política pode incentivar parlamentares da coalizão a buscar o Poder Judiciário contra o processo legislativo, em auxílio ao governo;

É certo que os atores partidários de oposição acionaram o Supremo Tribunal Federal sob a justificativa oficial de resguardar o princípio da separação dos Poderes. Contudo, algumas motivações ficaram estampadas. Logo, o uso do Judiciário no Brasil possui alguns significados:

- j) amadurecimento dos atores partidários sobre o uso de outras arenas de debate;
- k) importância da dimensão legislativa dos partidos para o uso do Judiciário;
- l) compreensão da justiça como ferramenta de oposição;
- m) compreensão da justiça como ferramenta útil contra agendas políticas;
- n) compreensão da justiça como ferramenta contra majoritária à maioria legislativa;
- o) o papel do Supremo Tribunal Federal não é crescente na política, pois o número de questionamentos constitucionais aumentou conforme as crises entre governos e partidos de oposição; e
- p) o papel do Supremo Tribunal Federal não limita a atuação da política, mas os partidos de oposição tentam utilizar o instrumento da revisão judicial para controlar legislações e agendas políticas.

Sobre a teoria dos atores com poder de veto é importante enfatizar alguns efeitos propostos por TSEBELIS (2009) para regimes presidencialistas. Para o autor, o excesso de atores partidários com poder de veto conduziria a estabilidade decisória para uma realidade política instável, com uma burocracia de comportamento independente e um Judiciário Independente. Entretanto, alguns pontos merecem ser ponderados.

A teoria argumenta que o controle da agenda para projetos de leis não financeiros pertence ao parlamento, nos sistemas presidencialistas, e ao governo, nos sistemas parlamentaristas (TSEBELIS, 2009, p. 126). A análise do presidencialismo e do parlamentarismo ressalta que a diferença mais relevante entre o Legislativo e o Executivo nesses regimes é: a interação nos sistemas parlamentaristas; e a independência nos sistemas presidencialistas (TSEBELIS, 2009, p. 134).

O primeiro ponto ser debatido, de acordo com todos os apontamentos realizados sobre a participação dos atores partidários, é que a instabilidade política, no Brasil, parece ser mais um produto de um cálculo político momentâneo dos atores partidários do que decorrente do número excessivo de atores. Isto porque, diante da presença maciça de partidos opositores em ações constitucionais, bem como do excesso de decretos executivos que atropelaram o Legislativo, é possível afirmar que a realidade brasileira se molda conforme os acordos políticos e não conforme o número de atores.

De acordo com os dados, o controle da agenda política no Brasil não é assegurado ao Legislativo, mesmo em se tratando de um regime presidencialista. A realidade mostrou justamente o contrário, um governo impondo a sua agenda política pelo exercício atípico de decretos extraordinários, as medidas provisórias. Os dados demonstraram também que os atores

partidários de oposição buscaram o veto do Judiciário, ao invés apenas de exercer a revisão do projeto que converteria o decreto executivo em lei.

Por outro lado, TSEBELIS (2009) acerta quando afirma que o produto da realidade política decorre de instituições dominantes e da escolha dos atores envolvidos. A posição é acertada no caso brasileiro, pois, conforme o aceite da imposição de agenda pelo Poder Executivo e do uso do Judiciário por atores partidários de oposição, as escolhas evidenciam o conflito institucional pela prevalência sobre a realidade política. É correto afirmar que atores partidários de oposição tendem a mudar a realidade política, seja pela falta de acordo com atores da situação seja pela tentativa de impor perdas políticas pela via judicial.

Outro apontamento relevante está na independência das Funções do Poder, pois a teoria aponta para independência maior nos sistemas presidencialistas. No Brasil, essa independência ocorre pelo cálculo político e escolha dos atores. Embora o ato de legislar do Poder Executivo possa ser analisado como inconstitucional, a possibilidade de revisão legislativa sem o ônus que uma lei impopular pode trazer aos legisladores é extremamente relevante. Logo, essa independência poderá variar conforme a matéria legislativa a ser debatida e não apenas conforme o número de atores.

Finalmente, é necessário esclarecer que o sucesso no cálculo dos atores partidários que buscam o Poder Judiciário também depende do veto judicial favorável. Não basta a provocação do Judiciário, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal aceite exercer o seu poder de veto revisando judicialmente as questões que lhe são postas pelos atores partidários. Caso contrário, sem uma decisão efetiva, um processo judicial não passará de uma bravata movida por atores partidários (sem força e sem resultado).

3. VETO-PLAYERS INSTITUCIONAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A teoria dos veto-players na ciência política destaca que as instituições de um governo são capazes de ordenar decisões políticas através da imposição de vetos políticos por atores específicos. Conforme destacado anteriormente, o poder de veto poder ser exercido por legisladores (no âmbito da arena política), pelo presidente (sobre legislações) ou por juízes constitucionais ou ministros (através de revisão judicial). Para a teoria, os atores que oferecem vetos no estilo “pegar ou largar” a outros atores com a mesma prerrogativa possuem o controle sobre dos atos capazes de substituir o *status quo* (TSEBELIS, 2009). O Judiciário, através da Suprema Corte, pode exercer um veto jurídico ao melhor estilo “pegar ou largar”, porquanto, as decisões judiciais devem ser cumpridas com base no modelo de separação de poderes.

Logo, identificando-se as características institucionais que influenciam uma tomada de decisão política é possível mensurar o grau de eficiência das estratégias políticas dos diversos atores que compõem o seio político de um governo e, dessa forma, como eles utilizam o caminho da justiça como ferramenta política.

A hipótese deste capítulo propõe que o Supremo Tribunal Federal, quando provocado pelos atores partidários a exercer o controle de constitucionalidade, abstrato ou concreto, admite interferir em qualquer circunstância sobre a estabilidade decisória do Legislativo. O objetivo geral é examinar as circunstâncias em que o Supremo tribunal Federal aceita intervir sobre a atividade legislativa, isto é, sobre leis e sobre o processo legislativo em si. E o objetivo específico, por fim, é analisar o poder de veto dos ministros do Supremo Tribunal Federal e o grau de interferência na estabilidade decisória do Poder Legislativo.

TSBELIS (2009, p. 322) ligou o jogo legislativo à independência e importância do sistema judiciário de um país. Um cenário de estabilidade decisória legislativa onde os atores partidários não chegam a um consenso produz uma margem discricionária maior à atuação de juízes. Isto se justifica porque existem sérios custos de transação nas decisões legislativas: tomar a iniciativa de apresentar um projeto de lei; reunir uma coalizão para apoiá-lo; eliminar opositores que possam ter uma opinião diferente; comprar ou solidificar aliados etc (TSBELIS, 2009, p. 324).

Conforme a teoria dos atores com poder de veto, o que interessa para a independência e significado do Judiciário não é o sistema legal de um país, mas se os tribunais são constitucionais ou não; e se o sistema político encontra dificuldades para anular uma decisão constitucional. Esta é uma questão importante porque, se os juízes dos tribunais podem interpretar e basear as suas decisões conforme o cenário constitucional, o Judiciário não pode

ser anulado pelo sistema político (TSBELIS, 2009, p.327). Mas, se as decisões do Judiciário podem ser facilmente anuladas então o grau de interferência política não será elevado.

A base de dados utilizada para a análise deste capítulo permanece a mesma, sendo 87 (oitenta e sete) mandados de segurança movidos por parlamentares e 492 (quatrocentas e noventa e duas) ADIns movidas especificamente por partidos políticos. Neste ponto, foram analisados os resultados dos julgamentos de cada ação, isto é, as decisões proferidas pelos ministros relatores e pelo plenário do STF. O exame dos dados é feito de forma descritiva e a construção desta análise parte do princípio que ministros relatores podem ter um posicionamento diferente do plenário da Suprema Corte. Dessa forma, a comparação sobre as decisões proferidas é necessária.

Nesse contexto, partindo do pressuposto de que o processo legislativo e as leis federais são perturbadas pela fragilidade do diálogo entre Legislativo e Executivo, através de ações constitucionais movidas por políticos e partidos, será discutido se o poder Judiciário, através do STF, tornou-se uma espécie de sistema contra majoritário à maioria no Legislativo por alterar projetos legislativos (abstratamente) ou alterar leis promulgadas (concretamente).

A teoria do poder de veto se fundamenta no desenho institucional conferido aos atores que integram instituições políticas, ou seja, na forma como esses atores se utilizam de suas prerrogativas institucionais para impedir ou sobrestar ações que possam modificar a estabilidade decisória na política. De forma simples, quanto maior for o custo de alterar as decisões programáticas de um órgão Legislativo menor será a vida útil de uma decisão política.

Inicialmente poder-se-ia afirmar que a ação de veto seria uma faculdade exclusiva do chefe do Poder Executivo, como garantia contra possíveis abusos dos atores do Legislativo para, assim, evitar uma ditadura da maioria. Contudo, quando se analisa todo o modelo institucional propagado nos países ocidentais, através do princípio de separação dos poderes e outros elementos normativos essenciais, é possível perceber um alargamento maior do poder de veto. Afinal, analisam-se os atores como engrenagens essenciais para o funcionamento de um sistema de governo e não apenas as instituições políticas.

O fato é que o veto praticado por um ator contra outro, capaz de afetar a estabilidade política, não é algo novo ainda que a discussão sempre esteja nas pautas atuais das instituições políticas modernas. A definição sobre o que importa um veto exercido por um ator político pode ser encontrada como princípio normativo já na obra revisitada de MONTESQUIEU (1996, p. 166), pois “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.

É certo que a disposição sobre um princípio de separação dos poderes, com a delimitação exata sobre onde residirá o poder de veto, será mais evidente nos artigos dos federalistas norte-americanos. Todavia, o autor fez referência clara ao poder de veto na relação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo denominando-o faculdade de impedir:

Chamo faculdade de impedir o direito de anular uma resolução tomada por outrem; o que era o poder dos tribunos de Roma. E ainda que aquele que possua a faculdade de impedir também possa ter o direito de aprovar, no entanto, esta aprovação não é mais do que uma declaração de que ele não faz uso da faculdade de impedir e deriva desta faculdade. [...] Se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico; pois, com ele poderá outorgar-se todo o poder que puder imaginar e anulará os outros poderes. [...] O poder executivo, como já dissemos, deve participar da legislação com sua faculdade de impedir, sem o que ele seria logo despojado de suas prerrogativas. (MONTESQUIEU, 1996, p.175)

No pensamento político construído por “Publius”, pseudônimo adotado por HAMILTON, MADISON & JAY (2003), os federalistas publicaram em esforço conjunto na imprensa norte-americana (1786 até 1787) uma campanha para ratificação da constituição dos Estados Unidos. Nesse cenário, a teoria de governo representativo foi mais clara através de um catálogo de direitos e prerrogativas que melhor atenderiam a um governo popular.

Em síntese, foram apresentados como propostas princípios constitucionais com base na separação de poderes, o sistema de freios e contrapesos, a vitaliciedade para juízes representantes e governo federal, a rigidez no processo de emenda constitucional, a eleição indireta do presidente, o veto presidencial, e, por fim, a revisão judicial de atos praticados pelo Legislativo e pelo Executivo. A revisão judicial foi vista por “Publius” como o último bastião contra a inovação democrática, porquanto, se não fosse possível a guarda da constituição não teria sentido existir um texto escrito.

O poder de veto foi definido como instrumento de contenção permitida ao Executivo, contra a possibilidade de facções no Legislativo, e ao Judiciário contra a inovação democrática que não experimentasse a rigidez de um processo de emenda constitucional.

Desses incontestáveis princípios resulta a necessidade de dar ao magistrado supremo um ‘veto’ absoluto ou limitado, com que possa resistir às usurpações do corpo legislativo. Sem ele, ou o presidente se há de ver pouco a pouco despojado da sua autoridade por ataques sucessivos, ou essa autoridade virá a ser aniquilada de um só golpe, por uma decisão: de maneira que, por uma forma ou por outra, bem depressa os dois poderes virão ficar confundidos nas mesmas mãos; (HAMILTON, MADISON & JAY, 2003, p. 435).

A preocupação formulada pelos federalistas estava justamente em evitar que os outros poderes (Judiciário e Executivo) fossem subjugados pela regra da maioria legislativa. E, à época da formulação constitucional sobre capacidade de veto, existiram críticas sobre a possibilidade de usurpação da competência do Legislativo com o exercício desse princípio normativo.

Contudo, conforme se destaca da explicação interpretação constitucional em “Publius”, um dos motivos para armar o Judiciário com o poder de veto estava na necessidade de conferir-lhe possibilidade de defesa institucional; “o segundo é a conveniência de defender a nação de más leis, que a precipitação, a inadvertência ou desígnios culpáveis puderem fazer admitir” (HAMILTON, MADISON & JAY, 2003, p. 436).

Nesse contexto, MASON (1890, p. 11) ratificou a tese sobre a origem do poder de veto elaborando argumento sobre a capacidade inicial dos legisladores e como esta foi estendida do presidente, devido o interesse na produção legislativa de um país.

O poder de veto que hoje parece puramente um poder para impedir a passagem das leis propostas, originou-se como uma parte do poder de fazê-las. Este paradoxo é explicado pelo fato de a legislação incluir o direito do órgão legislativo aceitar ou rejeitar as proposições que discute. Tem uma função positiva e uma função negativa, e esta última função é, na sua natureza, um poder de vetar ou negar. [...] nos Estados Unidos duas autoridades estão interessadas em produzir as leis: o Congresso, que, como seu protótipo inicial, pode aceitar ou rejeitar a legislação proposta; e o Presidente, que está inteiramente Separado do Congresso, mas tem um poder qualificado de rejeição que é semelhante ao poder negativo do Congresso. (tradução livre).

O poder de veto tornou possível evitar o ataque de facções existentes ou paixões desmedidas no âmbito das instituições políticas. Seja na atribuição do legislador negativo, no veto presidencial ou na revisão judicial, o veto (ou faculdade de impedir como quis Montesquieu) foi e continua sendo uma realidade em diversas democracias afetando diretamente a estabilidade decisória política.

No Brasil o poder de veto sofreu alterações nas diversas constituições (1934, 1937, 1946, 1967, 1988). Atualmente, essa prerrogativa institucional possui previsões variadas em artigos da Constituição Federal de 1988, tais como: reunião anual do Congresso Nacional para deliberar sobre o veto presidencial¹⁰; proibição à edição de medida provisória sobre matéria pendente de sanção ou veto presidencial¹¹; previsão de veto parcial ou total sobre projeto de lei

¹⁰ art. 57, §3º, IV, da Constituição Federal de 1988.

¹¹ art. 62, §1º, IV, da Constituição Federal de 1988.

pelo Presidente da República¹²; previsão de veto presidencial sobre projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais¹³.

A atribuição legislativa com poder de veto encontra previsão em todos os artigos do título quatro, capítulo I, seções I a IX, da Constituição Federal de 1988. As atribuições do poder Judiciário estão previstas em todo o capítulo III, competindo privativamente ao Supremo Tribunal Federal a revisão judicial e o julgamento dos remédios constitucionais¹⁴.

É através da análise estrutural desse modelo democrático, com a previsão do poder de veto garantido a todos os poderes, de formas diferentes, que o posicionamento dos atores políticos, i.e., partidários e institucionais, podem ser examinados e discutidos. A análise do processo decisório passa por todo o sistema político e os atores nele envolvidos, constituindo-se em um processo de tomada de decisão coletiva.

O poder de veto pode ser exercido de diversas formas, alterando ou permitindo a manutenção das decisões programáticas que garantem a estabilidade decisória na política. Conforme o grau de interferência e o tipo de veto que se analisa, mostra-se possível averiguar diversas formas de diálogos entre as funções do Estado. Portanto, creditar a existência de estabilidade política apenas a um único diálogo funcional (ex: Executivo e Legislativo), seria o mesmo que excluir algum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da agenda política do Brasil.

3.1. O PODER DE VETO EM AÇÕES CONSTITUCIONAIS

A arena do Poder Legislativo não é o limite institucional para que contendas políticas sejam resolvidas, pois qualquer meio legítimo encontrado pelos atores partidários para satisfazer os seus anseios e alterar o *status quo* de inércia política é válido. E essa validade não decorre de uma interpretação diversa proposta por qualquer teoria, ela parte da própria postura dos atores partidários que buscam inadvertidamente uma posição do Judiciário.

Como foi falado, o Poder Judiciário é uma função republicana e legítima para resolução de conflitos legais. Por outro lado, é uma função do Estado que pode ser inserida no cálculo político de partidos e parlamentares de oposição para impor derrotas à agenda política do governo e dos partidos integrantes da coalizão legislativa. De todo modo, as ações escolhidas pelos atores partidários são fundamentais e o conhecimento sobre os procedimentos legais aplicados ao controle de constitucionalidade é necessário para obter-se um resultado positivo.

¹² arts. 62, §12, 66, §1º, §2º, §4º, e 84, V, da Constituição Federal de 1988.

¹³ art. 166, §8º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁴ art. 102 da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, não basta mover uma ação constitucional, pois os pedidos feitos em um processo determinarão o seu andamento no Supremo Tribunal Federal. Por exemplo: nas ADIns e nos mandados de segurança é possível pedir previamente ao STF a suspensão temporária da legislação ou procedimento legislativo que está sendo questionado. Nas ADIns o nome correto para o procedimento de suspensão temporária de uma lei ou de um artigo de lei é a medida cautelar¹⁵. Nos mandados de segurança contra o processo legislativo trata-se de tutela de urgência liminar¹⁶.

A ação será protocolada no STF, distribuída a um ministro relator e, após análise da medida liminar ou cautelar, o processo será encaminhado ao plenário do tribunal para decidir sobre esta suspensão temporária e sobre a procedência final da ação. Portanto, se for sentenciado nessas ações a suspensão de uma legislação ou procedimento legislativo será uma vitória temporária na arena política; e se for obtida uma sentença favorável definitiva pode-se considerar uma vitória política completa. – A análise iniciará com as ADIns e em seguida passaremos aos mandados de segurança.

Em primeiro lugar, quando um partido entra na justiça com uma ADIn ele pode pedir revisão judicial da legislação questionada, alegando inconstitucionalidade, e solicitar previamente a suspensão desta legislação através de uma medida cautelar.

Em regra, essa medida só pode ser concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal após ouvidos os órgãos ou autoridades que criaram a legislação questionada. Contudo, como a Suprema Corte não se reúne nos períodos de recesso do Poder Judiciário, por exemplo, existiram casos em que só um ministro decidiu suspender uma legislação ou um artigo de lei.

Diante de tantas possibilidades, podemos afirmar que as ADIns movidas por partidos políticos ocorrem da seguinte forma: (i) as ações podem conter um pedido cautelar solicitando a suspensão de uma legislação de forma preventiva; (ii) somente o plenário do STF, formado por maioria, pode suspender uma legislação momentaneamente; (iii) caso o pedido ocorra durante o recesso do Judiciário a análise será feita apenas pelo ministro relator da ação; (iv) o ministro relator poderá conceder a medida cautelar; ou (v) poderá negar a medida cautelar; ou (vi) ou encaminhará a análise da medida cautelar para o plenário, conforme manda a lei; ou (vii) poderá encaminhar o processo para uma análise definitiva, prejudicando a medida cautelar, como permite a lei. Cada ato é um resultado jurídico que pode impactar o cenário político.

¹⁵ Arts. 10, 12-F, 21 e 22 da Lei n. 9.868/1999;

¹⁶ Art. 7º, §1º, da Lei n. 12.016/2009 e art. 300, §2º, do Novo CPC;

Tabela 05: julgamentos do relator sobre os pedidos cautelares feitos nas ADIns (1989-2015).

RESULTADO DO PEDIDO CAUTELAR	POSIÇÕES LEGISLATIVAS DOS PARTIDOS AUTORES			
	COALIZÃO	OPOSIÇÃO	MISTO	SEM POSIÇÃO
AGUARDANDO JULGAMENTO	6	41		6
DEFERIDO		7		
DEFERIDO PARCIALMENTE				1
INDEFERIDO		4		2
TRANSFERIDA AO PLENÁRIO	6	91	5	47
ENVIADO PARA ANÁLISE DEFINITIVA (PREJUDICADO)	6	35	1	8
NÃO CONHECIDO (PREJUDICADO)	10	140	5	22
SEM LIMINAR		40		9
TOTAL	28	358	11	95

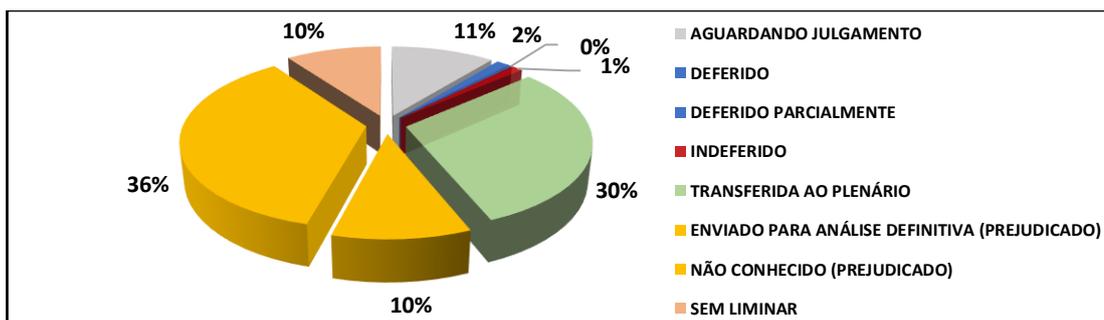
Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **tabela 05** aponta dados importantes encontrados em 492 (quatrocentos e noventa e dois) ADIns protocoladas no STF por partidos políticos. Neste universo 28 (vinte e oito) ações foram propostas por partidos integrantes da coalizão legislativa, 358 (trezentos e cinquenta e oito) foram propostas por partidos de oposição, 11 (onze) foram propostas por um grupo diversificado de partidos (de oposição e de coalizão) e 95 (noventa e cinco) foram propostas por partidos sem posição legislativa definida à época do protocolo da ADIn.

A maioria das ações foram movidas por partidos de oposição legislativa ao governo (358) seguido de partidos de sem posição legislativa definida contra o governo. De todo modo, a maior parte das ações não foram conhecidas (140), porque o partido perdeu representação no Congresso Nacional ou porque a lei foi alterada após o protocolo da ADIn, assim, não foram sequer analisadas.

O segundo maior número foi o de transferência à análise do plenário (91); muitas ainda encontram-se aguardando julgamento (41); outras ações foram protocoladas sem medida cautelar (40); e muitas foram enviadas para julgamento definitivo (35), prejudicando a medida cautelar. É importante observar que, embora não seja a atuação mais adequada, um número ínfimo de medidas cautelares foi deferido (07) e indeferido (04) pelo ministro relator.

Gráfico 22: julgamentos do ministro relator sobre as medidas cautelares em ADIns (1989-2015).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

De um modo geral, o **Gráfico 22** demonstra como o pedido temporário de suspensão contra uma legislação pode ter uma conotação política. Alguns ministros do STF decidiram conceder (2%) ou indeferir (1%) monocraticamente as medidas cautelares, sem o encaminhamento prévio do processo ao plenário da Suprema Corte. A maior parte foi encaminhada previamente para julgamento do plenário (30%), ou carecia de algum requisito processual (10%) ou foi enviada para julgamento definitivo (36%). Em regra os relatores da Suprema Corte tendem a respeitar a ordem de atos que regem os processos no tribunal, com análise e encaminhamento. Contudo, isso não significa que todos os processos foram tratados da mesma forma, existiram exceções favoráveis e desfavoráveis aos partidos de oposição

É importante destacar que todos os resultados positivos e negativos foram concedidos em ações de partidos de oposição legislativa. Nestes casos, a vitória ou derrota obtida no Judiciário ainda que temporária possui aspectos políticos evidentes. Foram decisões de um único ministro, sem a presença de uma maioria absoluta, com interpretação diversa à determinação de julgamento por um plenário e sem audiência prévia do órgão que publicou a legislação. De todo modo, foram pouco vetos exercidos no estilo “pegar ou largar” sem análise do plenário.

Dito de outra forma, os ministros relatores da Suprema Corte não encontram amparo político para decidir individualmente sobre a suspensão de uma lei ou de um artigo de lei. Logo, quando decidem individualmente *ad referendum*, além de gerar desconforto institucional, atropelam a função do plenário do STF praticando um ato político minoritário.

A análise do plenário sobre os pedidos cautelares de suspensão temporária de leis e artigos de leis também é importante, pois permite que seja observado o comportamento conjunto dos ministros da Suprema Corte.

Tabela 06: julgamentos do plenário sobre os pedidos cautelares feitos nas ADIns (1989-2015).

RESULTADO DO PEDIDO CAUTELAR	POSIÇÕES LEGISLATIVAS DOS PARTIDOS AUTORES			
	COALIZÃO	OPOSIÇÃO	MISTO	SEM POSIÇÃO
AGUARDANDO JULGAMENTO		2		
DEFERIDO		18	1	4
DEFERIDO PARCIALMENTE	1	19		3
INDEFERIDO	5	54	4	40
PERDA DO OBJETO (PREJUDICADO)		1		1
ENVIADO PARA ANÁLISE DEFINITIVA (PREJUDICADO)	22	224	6	38
SEM LIMINAR		40		9
TOTAL	28	358	11	95

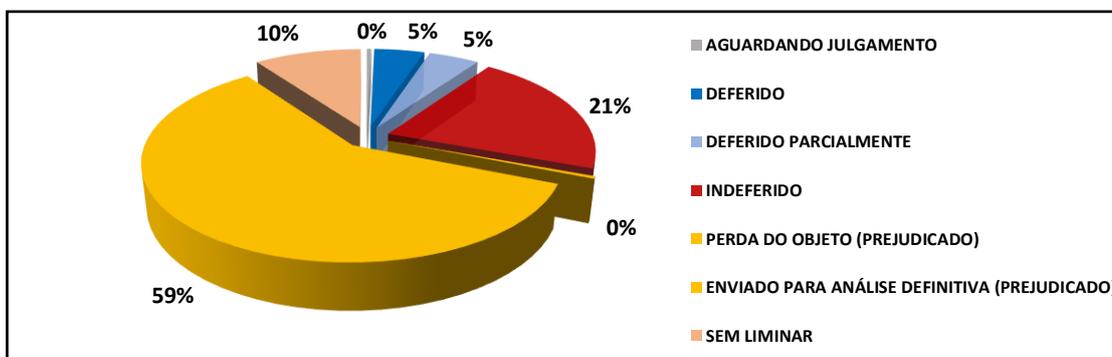
Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Nesse cenário os números totais se repetem, mas os resultados dos julgamentos são outros. A maioria das ADIns foi enviada para uma análise definitiva ao invés de decidir previamente a medida cautelar movidas por partidos de coalizão (22), oposição (224) ou posicionamento misto (11). Logo, a análise da medida cautelar sofre prejuízo processual.

Outros dados importantes são o número de julgamentos positivos e negativos do plenário do STF. O número de decisões favoráveis foi maior aos partidos de oposição (18), de posicionamento misto (01) e sem posição legislativa (04).

Não obstante, também foram elevados o número de decisões parcialmente favoráveis à coalizão (01), oposição (19) e sem posição (03). Por fim, o número de decisões desfavoráveis do plenário também foi elevado à coalizão (05), oposição (54), misto (04) e sem posição (40).

Gráfico 23: julgamentos do plenário sobre as medidas cautelares em ADIns (1989-2015).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Os argumentos que levam os atores partidários a pedir a suspensão temporária de uma legislação são tratados, em tese, como situações emergenciais. Estes pedidos encontram amparo na legislação que regulamenta as ADIns e são comumente utilizados por estes atores em seus processos. Contudo, a mesma legislação permite que o STF, ao invés de analisar preliminares, envie o processo para um julgamento definitivo.

As informações do **Gráfico 23** evidenciam um posicionamento nos julgamentos das ADIns movidas por partidos políticos: o plenário do Supremo Tribunal Federal é muito mais contundente em suas decisões sobre a suspensão temporária de legislações em medidas cautelares. Em primeiro lugar, a maioria das decisões (59%) foi a de encaminhar a ADIn para julgamento definitivo ao invés de decidir sobre questões temporárias. Em segundo lugar existiram muitas decisões preliminares desfavoráveis (21%), mas poucas decisões favoráveis (5%) ou parcialmente favoráveis (5%). Portanto, o plenário do STF quando provocado para decidir sobre questionamentos cautelares tende a não se posicionar previamente e opta por encaminhar as ADIns para um julgamento definitivo.

Nota-se que os ministros do Supremo Tribunal Federal e o plenário do tribunal tendem a resguardar a análise constitucional aplicando à maioria dos processos o encaminhamento para análise definitiva. Isto significa que o plenário do tribunal, enquanto veto-player, prefere exercer um veto definitivo ao invés do temporário sobre as questões constitucionais que lhes são apresentadas pelos atores partidários.

Também é certo que esta postura não é uma regra uniforme, pois existiram casos em que os relatores e o plenário deferiram e indeferiram pedidos cautelares. Portanto, o cuidado para evitar uma análise parcial e temporária nem sempre ocorreu e torna-se possível afirmar que o Judiciário também aceita exercer vetos temporários e precários. Esses atos em um cenário de disputas políticas tendem a dificultar a alteração do status quo, uma vez que outros atores demandam por decisões definitivas.

Tabela 07: resultados finais do plenário sobre as ADIns (1989-2015).

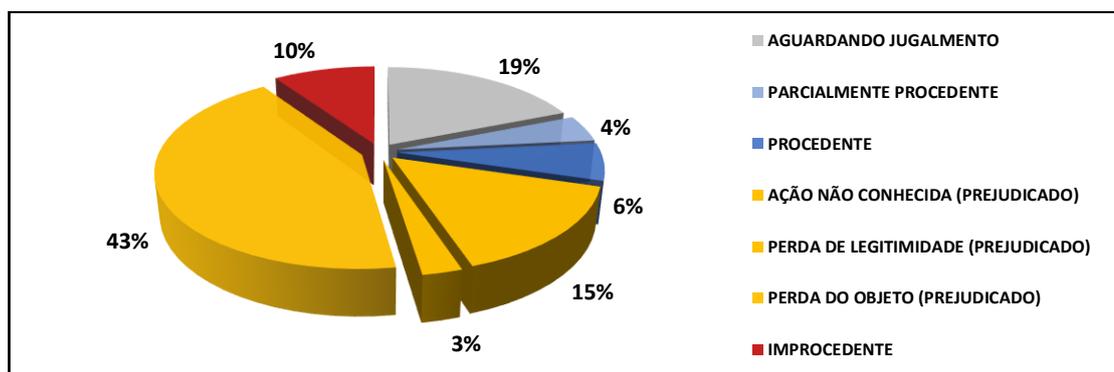
RESULTADO DO PEDIDO CAUTELAR	POSIÇÕES LEGISLATIVAS DOS PARTIDOS			
	COALIZÃO	OPOSIÇÃO	MISTO	SEM POSIÇÃO
AGUARDANDO JULGAMENTO	7	73		13
PROCEDENTE		27	1	3
PARCIALMENTE PROCEDENTE	2	18		2
IMPROCEDENTE	6	29	1	11
AÇÃO NÃO CONHECIDA (PREJUDICADO)	7	56	3	9
PERDA DE LEGITIMIDADE (PREJUDICADO)		6	3	4
PERDA DO OBJETO (PREJUDICADO)	6	149	3	53
TOTAL	28	358	11	95

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

O resultado descrito pelo quadro 07 esclarece um número muito maior de situações encontradas nas ADIns. Nas ações movidas por partidos de coalizão os resultados mais expressivos foram a improcedência (06), a perda do objeto (06), o não conhecimento da ação (07) e ações que ainda aguardam julgamento (07).

Por outro lado, nas ações dos partidos de oposição, o resultado que mais se destaca é a perda do objeto (149) da ação. Isto significa que a lei ou o artigo questionado foi alterado pelo próprio Legislativo e que as ADIns não foram emendadas com esse novo esclarecimento no STF. Logo, perderam o seu objeto de questionamento. Também foram expressivos o número de ações que aguardam julgamento (73), bem como de ADIns não conhecidas (56), improcedentes (29), procedentes (27) e parcialmente procedentes (18). Por fim, o número de ADIns movidas por partidos com posições mistas foi ínfimo e nas ações movidas por partidos sem posição resultado que mais se destaca foi o da perda do objeto questionado (53). Dessa forma, a maior parte das ações não foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Gráfico 24: julgamento final do plenário sobre as ADIns (1989-2015).



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **Gráfico 24** torna mais claro como o plenário do Supremo Tribunal Federal se posiciona sobre as ADIns de partidos políticos. Quase dois terços dos resultados foram prejudicados processualmente, ou seja, a maior parte das legislações questionadas ou sofreu alteração ao longo do processo judicial (43%) e perdeu o próprio objeto, ou o partido perdeu representação no Legislativo (06%) e, assim, também a sua capacidade de continuar com a ação, ou a ação sequer tinha condições de ser analisada por falta de elementos mínimos (15%). Uma pequena parcela foi julgada improcedente (10%) e poucas alcançaram um resultado procedente (04%) ou parcialmente procedente (06%). Portanto, o STF interfere pouco na estabilidade decisória do Legislativo e, quando o faz, os julgamentos procedentes são poucos.

Tabela 08: julgamento do plenário sobre as ADIns com base objeto questionado (1989-2015).

RESULTADO FINAL	ADIns CONTRA ARTIGOS DE LEGISLAÇÕES						ADIns CONTRA A ÍNTEGRA DE LEGISLAÇÕES					
	C.F.	DECRETO	EMENDA	L.C	L.O	M.P	DECRETO	EMENDA	L.C	L.O	M.P	RES.
AGUARDANDO JUALGMENTO		1	4	4	33	16	6	1	1	13	13	1
PARCIALMENTE PROCEDENTE	5		1	1	10			1	1	2	1	
PROCEDENTE	21				4	2	2			2		
AÇÃO NÃO CONHECIDA (PREJUDICADO)	1	9	7	4	17	7	5	2		6	15	2
PERDA DE LEGITIMIDADE (PREJUDICADO)	1		1	1	3	4	1			2		
PERDA DO OBJETO (PREJUDICADO)	6	6	1	2	31	60	8	1	1	11	81	3
IMPROCEDENTE		3	2	3	21	2	4	2	1	3	5	1
TOTAL	34	19	16	15	119	91	26	7	4	39	115	7

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

*ART.: Artigo

*C.F.: Constituição Federal de 1988

*EMENDA: Emenda à Constituição Federal de 1988

*M.P.: Medida Provisória

*L.C.: Lei Complementar

*L.O.: Lei Ordinária

*RES.: Resoluções do Congresso Nacional

A **tabela 08** explica mais detalhadamente o comportamento do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o resultado das ADIns pesquisadas. Começando pelos resultados procedentes, os julgamentos com maior número de decisões favoráveis referem-se a ADIns contra artigos da Constituição Federal de 1998 (22) e contra artigos de leis ordinárias (04). O mesmo ocorre nas decisões parcialmente procedentes contra artigos constitucionais (05) e contra dispositivos de leis (10). Na prática isto significa que o STF exerce o seu poder de guarda e revisão judicial dentro do seu desenho institucional, ou seja, dentro das suas prerrogativas de proteger e adequar interpretações ao texto constitucional.

Sobre os julgamentos de improcedência das ADIns, igualmente ocorre o papel de análise e interpretação nas atribuições do tribunal. O maior número de julgamentos improcedentes também ocorre em ADIns contra artigos de leis ordinárias federais (21). Esta atribuição também se repete em resultados com prejuízo processual contra dispositivos de legislação ordinária, como o não conhecimento da ação (17) ou perda do objeto da ação (31).

Um dado de grande relevância é o número de ações que perderam o seu objeto de questionamento, isto é, ações onde que perderam o seu motivo fundamental para prosseguir e serem julgadas. A maioria dos resultados com perda de objeto ocorreu nas ADIns feitas contra artigos de medidas provisórias (60) e contra a íntegra do texto de medidas provisórias (81). Os resultados favoráveis, procedente (02) e parcialmente procedente (01), foram ínfimos considerando o número pesquisado (492).

Por fim, o número de ADIns que aguardam julgamento contra artigos (16) e contra a íntegra do texto de medidas provisórias (13) também são pequenas. Logo, no que se refere a medidas provisórias, o Poder Legislativo tende a discutir e revisar este tipo de legislação de forma mais célere o que prejudica as ações de controle de constitucionalidade. Portanto, embora o Poder Executivo tenha legislado atipicamente e em excesso, os impasses foram resolvidos dentro da arena legislativa com os atores partidários.

Esses resultados significam que: (i) medidas provisórias foram utilizadas em excesso pelo Poder Executivo; (ii) esse uso abusivo motivou o excesso de ADIns; (iii) o texto das medidas provisórias sofreu alterações mais rápido do que o julgamento das ADIns; (iv) os partidos políticos não informavam o STF sobre essas alterações; (v) a ausência de informação sobre a alteração do texto legislativo prejudicou o andamento das ADIns; finalmente, (vi) as ADIns não são instrumentos rápidos para combater atos do Poder Executivo. Isso explica porque 43% (quarenta e três por cento) das ADIns não foram levadas adiante, pois estas ações foram motivadas visando o resultado político de inviabilizar a agenda política do Executivo.

Seguindo a análise sobre as ações constitucionais mapeadas, o uso dos mandados de segurança contra o processo legislativo no Congresso Nacional também foi examinado com base na posição legislativa dos parlamentares e com base no objeto questionado em cada ação. Este tipo de ação possui um andamento mais rápido, pois leva como argumento a possibilidade de o direito do parlamentar estar sendo supostamente violado por autoridade coatora, o que implica em análise muito mais célere do que as ADIns. É necessário destacar que as espécies de resultados também são muito menores, resultando em deferimento, indeferimento ou não julgamento dos processos.

Tabela 09: resultado dos mandados de segurança com base nas posições legislativas (1990-2015).

RESULTADO	JULGAMENTO DA TUTELA LIMINAR				RESULTADO	JULGAMENTO DA AÇÃO			
	COALIZÃO	MISTO	OPOSIÇÃO	SEM POSIÇÃO		COALIZÃO	MISTO	OPOSIÇÃO	SEM POSIÇÃO
DEFERIDO	2		3		DESISTÊNCIA	1		1	1
INDEFERIDO	20	2	41	13	INDEFERIDO	18	1	41	15
NÃO JULGADO	1		2	3	NÃO JULGADO	4	1	4	
TOTAL	23	2	46	16	TOTAL	23	2	46	16

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A **tabela 09** destaca os resultados nas tutelares liminares e nos julgamentos das ações, tomando como base comparativa as posições dos parlamentares que acionaram o STF. No resultado das liminares o maior número de indeferimentos ocorreu em mandados de segurança movidos por parlamentares de oposição (41), seguido dos parlamentares de coalizão (20) e sem posição política declarada (13). Os resultados positivos foram pequenos para parlamentares de coalizão (02) e parlamentares de oposição (03). Ao todos o número de processos não julgados é baixo (apenas 06 ações), assim ressalta a eficiência na análise deste tipo de processo.

Sobre o resultado final dos mandados de segurança, os números acompanham os resultados das liminares, sendo a maioria das ações indeferida contra parlamentares de oposição (41), seguido de ações de políticos da coalizão de governo (18) e sem posição declarada (15).

Tabela 10: resultado dos mandados de segurança com base no objeto questionado (1990-2015).

RESULTADO	JULGAMENTO DA TUTELA LIMINAR					RESULTADO	JULGAMENTO DA AÇÃO				
	EM. CF/88	M.P.	L.O.	L.C.	CONTROLE CONSTITUCIONAL		EM. CF/88	M.P.	L.O.	L.C.	CONTROLE CONSTITUCIONAL
DEFERIDO	1				4	DESISTÊNCIA					3
INDEFERIDO	8	4	4	1	59	INDEFERIDO	12	4	4	1	54
NÃO JULGADO	3				3	NÃO JULGADO					9
TOTAL	12	4	4	1	66	TOTAL	12	4	4	1	66

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

O quadro 10 ratifica a explanação anterior e descreve o posicionamento dos ministros e do plenário do Supremo Tribunal Federal com base nos temas questionados. A maior parte dos pedidos foram contra a constitucionalidade abstrata do processo legislativo e não contra o teor de projetos de leis. O número de liminares indeferidas foi contra o controle de constitucionalidade preventivo em liminares (59) e nos julgamentos do plenário (54). Curiosamente o número de liminares deferidas foram contra o um projeto de emenda constitucional e contra a constitucionalidade de quatro pautas do processo legislativo. De todo modo, não existiram sentenças finais favoráveis à nulidade das pautas legislativas.

Gráfico 25: liminares nos MS's (1990-2015).

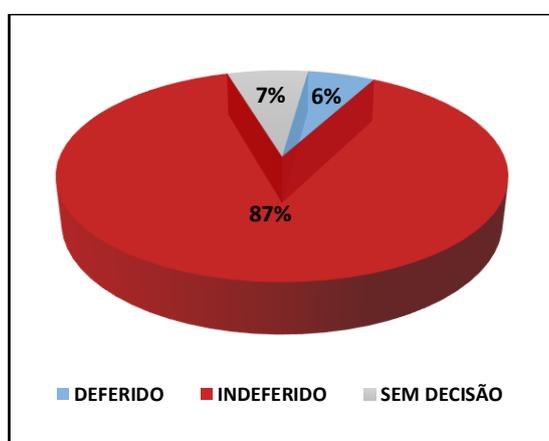


Gráfico 26: julgamentos dos MS's (1990-2015).



Fonte: elaborações do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

As **Gráficos 25 e 26** demonstram o desempenho percentual do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações movidas por parlamentares. A maioria esmagadora dos resultados foi negativa em relação aos pedidos formulados contra a constitucionalidade do processo legislativo realizado nas casas do Congresso Nacional, nos julgamentos das liminares pelos ministros (87%) e nos acórdãos (86%) proferidos pelo plenário do STF.

O que se sobressai nesta análise são os resultados positivos nas liminares e a ausência destes nos julgamentos finais. Alguns ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram suspender temporariamente o andamento de algumas pautas legislativas, mas o plenário do tribunal não aceitou anular estes processos questionados. Portanto, (i) o STF não admite interferir de forma definitiva sobre o andamento processo legislativo anulando pautas políticas e, considerando os pedidos liminares, (ii) as poucas interferências foram de caráter temporário.

De uma forma geral os podemos afirmar que o Supremo Tribunal Federal não aceita intervir diretamente sobre a atividade legislativa, ou seja, sobre a constitucionalidade do processo legislativo em andamento. Mesmo provado a existência de poucas exceções a esta

realidade, com 05 liminares concedidas por ministros de forma temporária, não foram encontrados julgamentos favoráveis do plenário do STF anulando um processo legislativo.

Considerando que os dados analisados acompanharam as posições legislativas dos partidos políticos não se pode afirmar, contudo, que a Suprema Corte não tenha anulando algum processo legislativo em sua história. O fato é que o caráter desse tipo de intervenção é temporário e não definitivo. Dessa forma, mandados de segurança atendem mais a finalidade de impor derrotas jurídicas temporárias com finalidades políticas, ainda que raras, do que derrotas concretas no âmbito político.

Diante do cenário explanado, é possível afirmar que as circunstâncias que permitem ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu poder de veto dizem respeito à interpretação dos artigos da constituição e das leis federais que são promulgadas. As ADIns e os mandados de segurança foram utilizados de várias formas, na tentativa que a Suprema Corte pudesse exercer um controle abstrato mais forte sobre o processo legislativo e um controle concentrado mais ativo contra agendas políticas do Executivo. Mas, é necessário afirmar que o tribunal em sua atuação majoritária não atendeu rapidamente às demandas políticas dos atores partidários.

Muitas ações judiciais sofreram prejuízo porque o objeto questionado sofreu alteração na própria arena legislativa. O número de decisões, por sua vez, foi evidentemente maior contra os partidos de oposição porque estes atores foram os que mais moveram ações constitucionais visando a alteração do *status quo*. Contudo, estes pedidos foram rejeitados em sua maioria.

Por fim, é necessário destacar que a tentativa de promover um controle de constitucionalidade abstrato sobre o processo legislativo não é uma característica primária do sistema jurídico brasileiro. Este modelo institucional pode ser mais encontrado em países europeus, como Austria, Alemanha e França, e demanda uma espécie de análise prévia por tribunais constitucionais antes do envio de legislações para análise do Executivo. Contudo, este modelo não foi previsto para a realidade brasileira. Isto porque a ação de mandado de segurança não foi regulamentada para esta finalidade específica, mas sim para combater irregularidades praticadas por agentes públicos em geral.

De todo modo, caso o controle de constitucionalidade abstrato fosse previsto no ordenamento jurídico brasileiro ele poderia ter sido previsto na lei que regulamentou o uso das ADIns. Mas, como não existe tal regulamentação, a forma que os operadores do direito brasileiro encontraram para tentar promover este tipo de controle foi através das ações mandamentais. Nota-se que o modelo de controle constitucional no Brasil “bebeu” em tantas fontes normativas que, conforme salientou DIDIER JR. (2015, p. 60), construiu-se uma tradição jurídica própria que pode ser definida como “brazilian law”.

3.2. O PODER DE VETO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O uso do Judiciário não é um tema novo, pelo menos não para a ciência política contemporânea que analisa os tribunais constitucionais na Europa de uma forma geral e a interação com legisladores e governos. Na verdade, os estudos tratam do uso da justiça como ferramenta de negociação para a imposição de um consenso legislativo.

Considerando que o modelo de controle de constitucionalidade brasileiro possui raízes tanto no exercício da revisão concentrada quanto difusa, invocando aspectos do sistema constitucional alemão e americano, não é inverossímil analisar o uso do Supremo Tribunal Federal pelos atores partidários brasileiros.

Das suas origens na América colonial, a revisão constitucional tornou-se uma norma institucional global. Ela se espalhou para quase todas as democracias, bem como para vários regimes autoritários e, cada vez mais, para contextos transnacionais também. Os relatos políticos tradicionais da disseminação da prática, centrados no federalismo e nos direitos, sem dúvida identificaram algumas das dinâmicas importantes, mas foram refinados por um conjunto mais rico de teorias que enfatizam os interesses dos atores políticos na adoção da revisão constitucional. Essas explicações institucionais avançaram significativamente em nossa compreensão e forneceram estruturas úteis para a compreensão da revisão constitucional em contextos nacionais particulares. Mas os fatores ideacionais que muitas vezes são casualmente ligados à disseminação da revisão constitucional continuam mal compreendidos e testados inadequadamente. Sem dúvida, o futuro da revisão constitucional será determinado pela dinâmica estratégica do poder judicial que tem sido observada em muitos contextos nacionais. Os juízes continuarão a decidir questões centrais da vida social, política e econômica como questões de direito constitucional. Eles estarão sujeitos a restrições por forças políticas externas. Assim, a habilidade judicial e a audácia determinarão se os juízes estão sujeitos às várias formas de punição que os políticos têm à sua disposição e se a revisão judicial pode manter sua reputação institucional como um dispositivo de escolha para os redatores de constituição no século XXI. (VANBERG, 2008, p.95) (tradução livre).

O uso político do controle de constitucionalidade é uma realidade no Brasil. É possível observar que os casos que envolveram o uso revisão judicial não dependeram de uma resposta política específica e que os ministros do STF estão mais preocupados com a manutenção dos diálogos institucionais do que com resultados de políticas por si só. Esta disposição institucional acompanha o raciocínio de SEGAL, WESTERLAND & LINDQUIST (2011, p. 102), pois os autores afirmaram que os juízes de Suprema Corte não demonstram envolvimento em cálculos precisos sobre o processo legislativo. Pelo contrário, parecem seguir caminhos mais gerais e claros sobre qual decisão tomar.

O Judiciário nessa perspectiva se mostra mais disposto a lutar batalhas por um significado constitucional do que inclinado a fazê-lo em um cenário de politização institucional. Portanto, o Judiciário tende a não realizar a revisão judicial sobre leis que estejam de acordo com as preferências dominantes no Legislativo.

O sistema de separação de poderes criado pelos federalistas norte-americanos estabeleceu uma interdependência institucional entre as funções do poder, o que possibilita o Judiciário ser um protetor das regras do jogo sem produzir um efeito contra majoritário substancial. E, embora existam preferências individuais nas escolhas dos juízes quando julgam, as preferências do tribunal não são uma oposição às preferências dos legisladores majoritários.

Sobre a posição de uma Suprema Corte do Judiciário, enquanto construtora política, EPSTEIN, KNIGHT & MARTIN, (2001, p. 611) argumentaram que os juízes, de fato, não podem efetuar seus próprios objetivos políticos e institucionais sem levar em conta os objetivos e ações prováveis dos membros do Legislativo e do Executivo. Contudo, é necessário que os juízes se preocupem quando os partidos e parlamentares tentam deslocar questões legislativas específicas para os tribunais e, de tal forma, requerem a formulação de padrões normativos para orientar a alocação da autoridade legislativa.

Neste mesmo contexto, FEREJOHN (2002, p. 66) argumentou que é politicamente perigoso fazer com que as decisões judiciais pareçam motivadas politicamente, pois a politização do Judiciário reduz as habilidades legítimas dos legisladores. Mas, a realidade de vários países é que partidos e políticos tentam deslocar questões naturais da arena legislativa para o Judiciário porque sabem que, em certas circunstâncias, é possível que juízes exerçam poderes legislativos em áreas onde o próprio Legislativo deveria fazê-lo. Na verdade, este tipo de manobra constitucional, sendo bem-sucedida ou não, possui o efeito duradouro de politizar o Judiciário.

No Brasil, minorias políticas ou lados políticos derrotados podem levar debates legislativos para outras arenas, com a finalidade de construir vitórias onde naturalmente não conseguiram em face de uma maioria legislativa. A busca pela arena da justiça é apenas uma das formas possíveis de expandir debates políticos. Trata-se do conceito de *venue-seeking* apontado no capítulo anterior, bem definido por TAYLOR (2008a).

Nesse sentido, a fragmentação política parece explicar a correlação entre os governos divididos e a autonomia judicial. Para FEREJOHN, ROSENBLUTH & SHIPAN (2009), sempre haverá um período em que as Supremas Cortes de diversos países receberão mais ações judiciais que desafiem governos. E os períodos com maiores questionamentos na justiça sempre ocorrem logo após uma eleição, quando atores partidários eleitos assumem novos cargos.

Se o cenário eleitoral é um fator importante, então a segurança prática que o Judiciário desfruta como um todo é inteiramente dependente de caprichos políticos. Em tempos normais o Congresso e o Presidente mostram ampla deferência para o Judiciário e, na maior parte das vezes, quando existem queixas elas são feitas mais com o objetivo de manter a popularidade eleitoral do que qualquer intenção real de alterar a decisão de algum juiz ou de afetar o equilíbrio constitucional (FEREJOHN, 1998, p.382). Contudo, FEREJOHN (1998, p.383) usou como exemplo o Congresso dos Estados Unidos para argumentar como é possível enfraquecer o Judiciário ou torná-lo refém de necessidades políticas. O Legislativo poderia reduzir o alcance da jurisdição constitucional através de emendas constitucionais, poderia cortar orçamentos da justiça e de juízes ou, ainda, poderia facilitar impeachments contra juízes de tribunais superiores.

Se a história política de um país for constituída por períodos relativamente longos com um governo político estável, caracterizado por um partido majoritário dominante, a composição dos tribunais superiores tenderá a se alinhar com a configuração política do país. Por outro lado, se uma mudança eleitoral decisiva alterar o cenário político o Judiciário pode tornar-se vulnerável à intervenção política. Quando tal desequilíbrio ocorre movimentos políticos e partidos podem muito bem tentar forçar o Poder Judiciário a alterar certos tipos de decisões em casos controversos (FEREJOHN, 1998, p.383).

A realidade analisada sobre o uso político de ações constitucionais é bastante controversa. No caso do Brasil, restou claro que a atuação do Supremo Tribunal Federal não é crescente na realidade política, mas um fator que aumenta conforme as crises institucionais se instauram entre legisladores e o Executivo. De fato, o Legislativo possui o controle sobre muitas das prerrogativas dos ministros do STF e, considerando as possíveis crises institucionais, pode ser que tal controle seja considerado um elemento de barganha a ser mantido ou alterado quando pretendem que o tribunal exerça algum tipo de interferência sobre o processo legislativo ou sobre medidas provisórias editadas pelo Executivo.

Nesse contexto, a estabilidade das decisões judiciais não deriva dos princípios, das crenças ou dos valores dos juízes, mas do equilíbrio entre os ramos políticos e o Judiciário. (MCNOLLGAST, 1994, p. 1668). Para MCNOLLGAST (2006, p. 124), diante da possível interferência e barganha a que o Judiciário estaria submetido, os legisladores e o Executivo podem utilizar de várias estratégias para afetar os posicionamentos da Suprema Corte. Os atores partidários dispõem de uma gama de estruturas e processos para afetar as decisões da justiça. Em geral, os funcionários eleitos usam a estrutura e o processo legislativo como meio de influenciar a política judicial da mesma maneira que eles usam a estrutura administrativa para

influenciar a formulação de políticas nas outras agências de governo. Dessa forma, o autor conclui que o Judiciário será mais independente em períodos cujo partido de governo exerça um controle partidário unificado.

Para o autor, ao contrário do bloqueio e da inação que caracterizam governos divididos, governos unificados são caracterizados por uma expansão da atividade política. Durante períodos de controle unificado sobre o Legislativo, o governo procura expandir e apagar as influências do Judiciário por interesse próprio.

MCNOLLGAST (2006, p. 125) afirma ainda que, em períodos de crise política, o Legislativo ou o Executivo podem até mesmo anular decisões judiciais. Essa expansão da atividade política faz com que uma Suprema Corte, por exemplo, se concentre em questões menos problemáticas para fazer valer suas escolhas doutrinárias e demore para analisar questões políticas mais complexas prejudicando o andamento de processos constitucionais.

Analisando o contexto brasileiro sobre a provocação institucional do Supremo Tribunal Federal por partidos políticos, alguns pontos ficaram claros: *(i)* crises políticas, de fato, aumentam o número de processos movidos por atores partidários (ex: impeachment do governo Collor; reformas políticas através de medidas provisórias nos governos Cardoso; reformas políticas através de medidas provisórias no primeiro governo Lula; impeachment do governo Rousseff); *(ii)* crises políticas aumentam a influência do Judiciário pelo excesso de processos; *(iii)* atores partidários de oposição têm interesse no aumento da ativismo do Judiciário;

O interesse de partidos e parlamentares sobre uma atuação mais ativista por parte dos ministros da Suprema Corte está justamente na possibilidade de interferência sobre o desenho institucional dos poderes, isto é, na interferência desmedida do Judiciário sobre o Legislativo.

Nesse contexto, sobre a escolha racional aplicada aos tribunais constitucionais, juízes, análises políticas e construção de decisões sobre uma ótica social, muitos outros estudos também analisaram o Judiciário e contribuíram para examinar o problema entre as interações de juízes e legisladores (RIKER & WEINGAST, 1988; EPSTEIN & ROWLAND, 1991; FEREJOHN & WEINGAST, 1991; EPSTEIN, 1994; VOLCANSEK, 1994; SEGAL et al, 1995; SEGAL, 1997; EPSTEIN et al, 1998; EPSTEIN & KNIGHT, 2000; BEDNAR, ESKRIDGE JR. & FEREJOHN, 2001; EPSTEIN, KNIGHT & SHVETSOVA, 2001; FEREJOHN, RAKOVE & RILEY, 2001; FEREJOHN & PASQUINO, 2003; VANBERG, 2004; MCNOLLGAST, 2005; SEGAL & WESTERLAND, 2005; EPSTEIN et al, 2007; MCCUBBINS & RODRIGUEZ, 2008; SEGAL, 2008; HÖNNIGE, 2009; 2011b; EPSTEIN, LANDES & POSNER, 2011).

É óbvio que os atores partidários utilizam de argumentos legítimos para mover ações de controle de constitucionalidade, abstrato e concreto. Todavia, tais argumentos podem construir

um cenário político não tão legítimo por buscar uma interferência camuflada como atividade republicana. Caso contrário, os problemas existentes na esfera do Legislativo poderiam ser contornados e solucionados internamente sem a interferência externa do Judiciário. Mas, é surpreendente, no entanto, que os ministros do Supremo Tribunal Federal tenham se posicionado em vários momentos como uma parte significativa do *status quo*, ou seja, preservando a estrutura, independência e localização do tribunal no debate político.

A maioria das revisões ocorreu em ações contra artigos da constituição federal e leis ordinárias, mas, quanto às medidas provisórias o STF optou por não se manifestar rapidamente e isto gerou o prejuízo processual porque legislação questionada foi alterada durante o curso do processo.

O que fica claro nesta análise é que a oposição pode construir uma política de bloqueio contra o governo por meio de ações constitucionais, perante a Suprema Corte. Esse bloqueio parte de atos racionais de parlamentares e partidos, com base nas regras processuais que regulam as ações constitucionais. E essa relação, por englobar o Judiciário, forma um triângulo político onde governo e oposição se digladiam tentando manter ou modificar a agenda política.

Sobre tribunais constitucionais, governo e oposição, HÖNNIGE (2007, p.19) esclarece que esses tribunais, de uma forma geral, abriram à oposição parlamentar em numerosas democracias da Europa Ocidental e Oriental uma possibilidade que lhes é negada no processo legislativo regular. Os tribunais constitucionais, de uma forma geral, podem vetar mudanças do *status quo* por seu direito de revisão constitucional. Ao arquivar projeto legislativo abstrato contra uma lei, atores partidários podem impedir uma derrota no Legislativo através de um processo constitucional bem-sucedido. Atores de oposição, conforme destaca o autor, utilizam-se dos tribunais constitucionais como jogador de veto adicional por pura conveniência.

As reclamações da oposição são um motivo importante para o aparentemente aumento do papel dos tribunais nas decisões políticas. Contudo, com o uso conveniente tribunais constitucionais, foi criado um legislador negativo que pode revogar padrões aprovados pelo parlamento e, portanto, intervir no processo político. Desse modo, o tribunal Constitucional, o governo e a oposição, tendem a formar um triângulo de tensões e restrições políticas.

Para HÖNNIGE (2007, p. 49) os juízes são motivados por suas atitudes em relação a uma determinada política. Neste debate, existem duas pistas sobre a relevância das preferências políticas na tomada de decisões pelos juízes. A primeira pista se trata da natureza do direito constitucional, pois esse ramo do direito oferece liberdade de ação, por um lado, e, por outro, se configura em política quando apela à necessidade de interpretação. A segunda pista é a possibilidade de existirem decisões (jurisprudências) genéricas, onde o resultado seria sempre

o mesmo para muitos casos, e decisões divergentes do usual que poderiam estar baseadas em preferências pessoais dos juízes sobre questões políticas.

Essa perspectiva pode ser observada na concessão de cautelares em ADIns e liminares em mandados de segurança, através de decisões monocráticas por ministros do STF. Embora os resultados sejam pequenos (2% concedido em ADIns e 6% em mandados de segurança), resta clara possibilidade de que as preferências políticas dos ministros do STF podem suplantar momentaneamente os interesses do tribunal e que nem sempre ocorreram decisões genéricas sobre questões jurídicas semelhantes.

Um fator interessante é a quantidade reduzida de atos que decidem interferir da esfera legislativa. Considerando que a maior parte das decisões, monocrática e de plenário em geral, foram por improcedência, reconhecimento de prejuízo processual ou destinação do processo para uma análise final, os dados demonstram que a legitimidade institucional aparece como uma variável relevante sobre a forma de atuação estratégica do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, portanto, de um valor sopesado pelos ministros quando consideram decidir conforme valores políticos individuais.

Logo, o êxito das ações de oposição perante no STF dependem do posicionamento político dos ministros e da quantidade de votos disponíveis quando o processo vai a julgamento pelo plenário. Em um tribunal congruente, as chances de sucesso dos partidos e parlamentares de oposição são baixas. Em um tribunal incongruente, no entanto, as chances de sucesso aumentam rapidamente e eles são capazes de parar as leis governamentais. Este efeito aumenta à medida que a maioria do tribunal está a favor das pretensões dos atores de oposição política (HÖNNIGE, 2007, p. 206).

HÖNNIGE (2007, p. 238) afirma então que os atores partidários de oposição sempre reclamam desproporcionalmente da agenda política imposta pelo governo, uma vez que estes atores não tem a capacidade de bloquear a legislação proposta pela agenda de governo nas casas legislativas. Dessa forma, a oposição é capaz de equilibrar claramente os custos e benefícios de uma ação judicial e a Suprema Corte acaba se mostrando uma instituição contra majoritária sobre as decisões definidos no Legislativo ou debatidas no processo legislativo.

A realidade brasileira esclarece que o STF, enquanto tribunal constitucional, não está envolvido no processo legislativo, mas apenas, então, quando é chamado. Não obstante, o tribunal também demora mais tempo do que uma votação legislativa, estendendo-se em anos, para julgar um processo constitucional contra uma lei, bem como para delimitar qual será a interpretação mais justa em termos de justiça e igualdade no país. Desse modo, evidentemente surge a questão: quando e em que condições o STF é um veto-player?

Uma condição fundamental para o STF ser um veto-player é a sua autonomia institucional. A autonomia deve passar por uma série de regras formais: por um lado, diz respeito à independência individual; por outro diz respeito à ausência de incentivos eleitorais aos juízes (TSEBELIS, 2009). Se for assegurada a independência da Suprema Corte e afastados os incentivos políticos sobre a investidura no cargo de ministro do STF, deve existir um sistema de controle e implementação das decisões constitucionais pela política. Dessa forma, a independência é importante na medida em que garante que a Suprema Corte possa agir livremente e que o seu veto ou ameaça de veto também seja relevante.

Em seguida, as rotas de acesso à realização de questionamentos jurídicos constitucionais por atores partidários também são importantes porque determinam quantas leis ou projetos de leis podem ser examinadas pelo tribunal. Portanto, independência e acesso permitem que os atores provoquem racionalmente a Suprema Corte para interferir sobre a arena legislativa ou sobre o produto da arena legislativa (HÖNNIGE, 2011, p. 277).

HÖNNIGE (2016) afirma nesse contexto que, em primeiro lugar, os tribunais são *veto-players* e devem ser tratados como tais. Em segundo lugar, a congruência do tribunal com as preferências políticas dos atores partidários é importante. E, finalmente, se as preferências políticas dos juízes são importantes é útil analisar o papel dos tribunais como câmaras contra majoritárias à vontade da maioria no Legislativo.

Esses argumentos também foram formulados anteriormente por VOLCANSEK (1992), pois a lógica e a simplicidade de se acionar uma terceira instituição para resolver conflitos é tão convincente que o chamamento político de tribunais constitucionais se tornou um fenômeno universal. No entanto, quando os juízes são vistos como legisladores, o consenso que sustenta a legitimidade judicial é muito menos sólido.

Os tribunais em todos os contextos são carregados de funções políticas, mas o papel decisório é aquele que evoca claramente a maior controvérsia. Isso é em grande parte porque o papel preciso dos tribunais na sociedade democrática permanece confuso e contraditório, pois não se sabe quando apenas julgam questões políticas de forma independente, quando constroem uma decisão majoritária ou quando agem de forma criativa para fomentar mudanças sociais diante de abusos majoritários do legislativo (VOLCANSEK, 1992, p.07).

Embora a legitimidade constitucional de uma Suprema Corte possa ser questionada quando ocorre interferência desmedida sobre o processo legislativo, VANBERG (1998) argumentou que o instituto da revisão judicial fornece uma ferramenta eficaz para promover o compromisso legislativo. Num contexto em que os partidos normalmente não acomodariam os interesses da oposição, este instituto poderia fazer com que a maioria legislativa considere os

interesses da oposição no debate legislativo e, assim, moderasse as propostas evitando um possível escrutínio judicial. Dessa forma, seria um consenso legislativo imposto, através do uso do Judiciário como instituição contra majoritária

Por outro lado, conforme argumenta o autor, o chamamento político da revisão judicial somente teria esse efeito consensual se a justiça constitucional não for incisiva demais sobre os legisladores. Os efeitos de autolimitação que a revisão judicial tem na negociação legislativa provoca dois resultados diferentes. Em primeiro lugar, quando enfrentam um tribunal razoavelmente deferente, a maioria legislativa modera o impacto político de suas propostas legislativas para aumentar a probabilidade de que o tribunal não aceite revisá-las caso seja provocado. Nesses casos, trata-se de uma autolimitação em antecipação à censura constitucional. Em segundo lugar, quando o tribunal é muito restritivo, a autolimitação é dirigida à oposição. Assim, partidos de oposição deixam de questionar a constitucionalidade de projetos e legislações (VANBERG, 1998, p. 314).

Portanto, juízes constitucionais podem ser considerados atores institucionais integrantes de instituição com poder de veto. A Suprema Corte não é um guarda apolítico, pois pode ser pressionada por considerações externas e pelo negócio político diário. Logo, “para ser bem-sucedido na formação da comunidade, os juízes devem adaptar suas decisões às condições em que estão localizadas” (VANBERG, 2005, p. 190) e isso inclui a realidade política.

3.3. O PAPEL POLÍTICO DO JUDICIÁRIO

Um ponto relevante que irá perdurar no debate político sobre o Judiciário, isto é, sobre como os tribunais decidem questões políticas, está na legitimidade conferida aos juízes para decidir complexidades de forma neutra, independente, apolítica e sem a anuência conferida pelo voto popular. Ou seja, como julgadores decidem questões que envolvem a democracia, o governo e a governança, sem a participação popular.

As ciências sociais não podem se esquivar nos tempos atuais sobre as diversas questões que implicam legisladores e tribunais. Segundo SHAPIRO & SWEET (2002b), no que se refere a leis, tribunais e processos, a realidade vem demonstrando a necessidade de os cientistas sociais se concentrarem cada vez mais nessas questões. De outro modo, a realidade impede que os estudiosos que fazem pesquisas empíricas sobre governo ou governança evitem a grande quantidade de acontecimentos que envolvem o uso da revisão judicial sobre leis, debates políticos e procedimentos legislativos.

Os teóricos da ciência política, por exemplo, precisam esclarecer como as regras e os pontos de veto podem estruturar processos legislativos e condições políticas (SHAPIRO & SWEET, 2002b, p. 02, apud TSEBELIS, 2009). Assim, se as regras realmente importam, então a relação ‘leis vs tribunais’ deve ser considerada importante porque uma das razões para tratar como política as preferências dos juízes – ou suas atitudes – está no comportamento decisivo dos julgadores quando estes alteram o debate político.

Essa é uma discussão que prescinde da análise sobre o resultado de julgamentos e da posição dos atores que provocam o próprio Judiciário. Dessa forma, diante desses elementos complexos, é importante observar a extensão da legitimidade dos juízes conferida pelo desenho institucional democrático que integram.

Partindo do desenho institucional formatado pelos federalistas norte-americanos e analisando a realidade brasileira buscamos apontar, desde o início deste capítulo, como o Supremo Tribunal Federal vem interagindo com o Legislativo. Esta interação, garantida constitucionalmente, foi observada em ações de atores partidários e pôde ser mensurada nos resultados dos julgamentos. Portanto, discutiu-se a extensão do veto judicial sobre debates legislativos.

Para SHAPIRO & SWEET (2002b, p.09) o grande poder político envolvido na revisão judicial – isto é, o poder dos tribunais para vetar estatutos alegadamente em conflito com a Constituição – é um assunto controverso e de debate sem fim. Mas, a verdade é que os juízes camuflam ações políticas em discursos legais, além de promoverem jurisprudências políticas¹⁷. E o que surpreende nestas decisões políticas é o seu tratamento como normal e natural, em vez de uma exceção a ser atacada, justificada ou explicada.

Nesse contexto, SHAPIRO (2002c, p. 05) indica que a formação da jurisprudência política parte da função dos juízes como peça de um sistema público integrado. O juiz é um dos muitos funcionários do governo, operando em uma estrutura burocrática, realizando certos serviços governamentais e, em geral, envolvendo-se nos mesmos processos políticos que seus colegas funcionários públicos. Logo, um julgador é, antes de tudo, um ator político integrante de uma agência. E o direito constitucional é o ramo mais abertamente político de todas as áreas do direito (SHAPIRO, 2002c, p. 06). Nesta visão uma Suprema Corte e suas decisões

¹⁷ Em 1964 Martin Shapiro publicou no Kentucky Law Journal uma abordagem geral sobre a política judicial nos Estados Unidos, que enfatiza as lógicas sociais subjacentes, não só da lei e dos tribunais, mas também da política e do governo. Trata-se do conceito de jurisprudência política. Ele explica o movimento descrevendo ser como uma extensão de certos elementos de jurisprudência sociológica e realismo judicial, combinada com o conhecimento substantivo e a metodologia da ciência política. O núcleo da jurisprudência política é uma visão dos tribunais como agências políticas e juízes como atores políticos. O tribunal é assim visto como parte da estrutura institucional de governo americano basicamente semelhante a outras agências. Os juízes tomam seus lugares, assim como os comissários, congressistas, burocratas, secretários e tecnocratas, que tomam as decisões políticas do governo (SHAPIRO, 2002c, p.02).

constitucionais desempenharão um papel consistentemente significativo e muitas vezes altamente controverso em qualquer história política.

Este raciocínio justifica a importância sobre as escolhas individuais de um juiz, ou, no caso de um tribunal superior como o STF, de ministros julgadores e do plenário formado por uma maioria julgadora. Assim, para determinar os efeitos das atitudes individuais em decisões judiciais, primeiro é preciso identificar as atitudes.

Sobre a análise das atitudes individuais, SHAPIRO (2002c) propõe o seguinte questionamento: “se os juízes são vistos como decisores políticos é natural questionar, assim como se questiona a outros atores políticos, quais são as preferências e valores individuais capazes de afetar a construção das suas decisões políticas?”. A resposta é que a jurisprudência política é basicamente positivista quando procura descrever o processo político-legal. Mas, se a jurisprudência política é positivista, é um tipo peculiarmente valorizado que exige dos juízes uma articulação de valores e objetivos sociais. Dito de outra forma, o juiz como formulador de políticas deve fazer escolhas morais.

Conforme analisa SWEET (2002a, p. 04) o estudo político que se faz da função do julgador vai além do exame sobre o indivíduo. Trata-se de examinar a tríade formada entre litigantes e o Judiciário (dois disputantes e um julgador sobre a disputa) como um fenômeno universal. Observando as relações que se constroem com o Judiciário, a resolução de disputa triádica serve para perpetuar o padrão de troca entre dois indivíduos ou grupos, pois caso se relacionem sozinhos promoveriam laços instáveis.

Por um lado, o juiz, enquanto solucionador de disputas, procura garantir própria legitimidade defendendo seu comportamento de forma normativa. Ou seja, expõe aos litigantes que o seu papel é conferido por um sistema que o habilita legalmente e, ao mesmo tempo, restringe-o de maneira significativa por regras incorporadas na estrutura normativa. E a estrutura normativa facilita a resolução de disputas, fornecendo padrões prontos de comportamento apropriado e soluções para conflitos.

SWEET (2002a, p.13) observou que a legitimidade do julgador é conferida por toda uma estrutura normativa e permite, também, um discurso sobre como as pessoas devem se comportar. Trata-se de uma visão sociológica do direito. Logo, as regras, o raciocínio sobre as regras e a adaptação das regras às necessidades sociais específicas constituem o núcleo deste discurso e da evolução das normas em geral. Em seguida, se as normas partem desse discurso estrutural de neutralidade e legalidade, surgem os precedentes judiciais como regras que ajudam a estruturar socialmente esse modelo de comportamento. Dessa forma, esta relação triádica

ajuda a encapsular o discurso sobre necessidade de uma estrutura social normativa composta da seguinte forma: “conflito > deliberação > ordenação triádica > precedente”.

Essa relação triádica criou um poderoso feedback pedagógico para a resolução de disputas subsequentes. Os contratantes dessa relação então percebe que estão em um mundo melhor com essa possibilidade resolutive. Desse modo, serão mais racionais no sentido de maximizar a utilidade dessa relação e, então, avaliarão as regras para qualquer ação potencial e anteciparão o resultado provável.

Nesse contexto, podemos afirmar então que os atores partidários buscam a relação partidos/parlamentares de oposição x partidos de coalizão/governo. Esta relação pode transformar-se em processo, caso saia do dualismo entre grupos “oposição vs coalizão” no legislativo, para a relação triádica com a justiça. E, em seguida, poderá ocorrer um cenário de revisão constitucional pelo Judiciário.

Quando os atores partidários buscam este tipo de relação estão plenamente cientes das regras do jogo e assim tentam maximizar suas chances para obter uma decisão positiva. Caso o julgamento seja vitorioso, existirá a possibilidade de transformá-lo em uma regra valorativa em razão dos precedentes judiciais firmados por uma Suprema Corte. Logo, o Judiciário não se mostra apenas uma ferramenta para impor derrotas aos adversários políticos, mas, também é uma ferramenta para alterar valores normativas sedimentados em sociedade.

É impossível negar que os juízes são atores políticos. Neste contexto, SHAPIRO & SWEET (2002d) expõe a seguinte dúvida: “como tribunais conseguem constantemente mudar a realidade de uma lei enquanto são regidos por leis pré-existentes?” À primeira vista, a resposta correta seria que os juízes seguem um conjunto especial de regras de decisão, chamado *stare decisis*, que os coloca fora da política e os impede de exercer escolhas pessoais. Contudo, se for possível mostrar que o *stare decisis* não é um modo de tomada de decisão peculiar ao direito comum, ou a todos os juízes, mas sim um conjunto de procedimentos e técnicas comuns a todos os atores políticos, então a suposição de que o Judiciário pode legislar será uma realidade (SHAPIRO & SWEET, 2002d, p. 04).

Esse conjunto de regras que obriga os juízes a decidirem com base nos precedentes já estabelecidos trata-se de uma vinculação normativa, ou seja, obriga que casos similares sejam decididos da mesma forma. O problema é que a realidade se mostra dinâmica, ou seja, o tempo da vida não acompanha do tempo da justiça. Logo, a lei pode ser modificada pelos legisladores ou pela interpretação de juízes, e, a única barreira que garante a independência e neutralidade dos julgadores é o *stare decisis* que supostamente separa os juízes do cenário de escolhas políticas.

Sobre a realidade brasileira, os dados apontaram que não são apenas os juízes que compreendem os perigos da atividade da justiça, os atores partidários que provocam o judiciário também conhecem essas regras e podem tentar otimizar seus ganhos em processos que colocam o Judiciário numa espécie de zona nebulosa, cujos limites de atuação podem ser difíceis de serem identificados.

Em processos que envolvem aspectos administrativos e constitucionais movidos por atores partidários, contra leis e contra o processo legislativo, pode ser difícil distinguir os limites de atuação do Judiciário. De fato, os precedentes servem como barreira para inovações fora da separação dos poderes, contudo é totalmente possível que atores tentem desvirtuar estes posicionamentos normativos propondo o alargamento de interpretações em precedentes judiciais.

Segundo SHAPIRO & SWEET, (2002d, p. 11) os juízes decidem conforme as suas preferências políticas, mas só escolhem possibilidades que podem ser argumentadas plausivelmente num contexto já existente. Assim, decidem conforme as possibilidades existentes numa linha pré-estabelecida por precedentes judiciais. É por isso que, em última análise, o que os juízes decidem pode ser ainda mais importante do que a forma como julgam. O que é dito em uma decisão restringirá o alcance dos processos que serão votados no futuro. Dessa forma, são enviados sinais aos advogados sobre quais mudanças políticas os tribunais estão dispostos a considerar e estes sinais alcançam, inclusive, os legisladores.

Quando ministros do Supremo Tribunal Federal decidem não julgar uma ação, não conhecendo os questionamentos, não aceitando o objeto questionado, ou deferindo ou indeferindo, estão mandando uma mensagem para os atores que buscam uma posição do Judiciário.

Para SHAPIRO (2002e, p. 13), as opiniões judiciais podem ser tratadas como justificativas ou explicações e, neste contexto, analisadas como explicações jurídicas configuradas à realidade política. E SWEET (1999, p. 180) entende como importante a capacidade dos juízes, enquanto atores com poder decisório sobre uma relação entre grupos, gera um processo de interação social, organizado e, portanto, de raciocínio analítico sobre as regras de uma disputa. Não obstante, trata-se de um modelo de governança (disputa entre dois grupos políticos decidida por um julgador) que pode organizar o futuro, construindo e gerenciando as relações causais entre intercâmbio social, conflito e desenvolvimento normativo.

Uma vez que essas relações são estabelecidas perpetua-se um discurso sobre a pertinência das regras para o processo legislativo, e este discurso gradualmente penetra e é

absorvido nos raciocínios dos indivíduos e nos processos que buscam a interferência do Judiciário pela revisão judicial. Portanto, partindo desta ótica, uma Suprema Corte apresenta-se como agência política.

A realidade brasileira esclarece bastante como os ministros do Supremo Tribunal Federal decidem e, ao mesmo tempo, informam como irão proceder sobre determinados julgamentos. Por exemplo, nas ações em que os atores partidários tentaram estabelecer um controle sobre projetos legislativos não votados o STF se absteve de julgar quase todos os casos. Já nas ações de controle repressivo, existiram posicionamentos variados conforme os tipos de legislações questionadas. A verdade é que o modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, que aceita parte do modelo europeu (abstrato) e do modelo anglo-americano (repressivo), acaba gerando diversos posicionamentos.

E, se as formas de posicionamento são diversas, torna-se difícil o estabelecimento de precedentes e a manutenção de decisões semelhantes para casos parecidos. Também torna-se difícil passar aos legisladores a mensagem sobre como o Judiciário irá se posicionar. Sempre surgem novas possibilidades para que decisões conflitantes ocorram, e, os atores partidários que buscam vitórias políticas utilizando a justiça compreendem que este tipo confusão institucional pode viabilizar possíveis vitórias.

É importante esclarecer que esta espécie de conflito institucional não é um problema exclusivamente brasileiro. Para FAVOREU (1986, p. 633) o juiz constitucional francês encontrou técnicas e métodos semelhantes aos dos seus pares europeus ou americanos. Certamente, há uma grande diferença aparentemente quanto ao estilo das decisões, mas existem uma série de pontos comuns e isso é normal porque existe um universo de conceitos e noções de justiça constitucional.

O controle preventivo envolve o juiz constitucional no processo legislativo. De todo modo, o controle preventivo é condenado essencialmente por dois motivos: em primeiro lugar, não é satisfatório do ponto de vista técnico porque o juiz não possui um tempo de revisão suficiente e, em segundo lugar, uma lei não aplicada não pode revelar suas imperfeições ou irregularidades constitucionais; por outro lado, dificulta o exercício da soberania parlamentar, intervindo entre a votação e a promulgação da lei. Como resultado, pelo menos até recentemente, o sistema francês de justiça constitucional, e sozinho, era globalmente condenado ou rejeitado no purgatório de controles de natureza política. (FAVOREU, 1994, p. 523).

SWEET (1999, p. 181) argumentou que parlamentares começaram como guardiões ciumentos de sua própria soberania, profundamente hostis a juízes e ao legalismo extremo que uma decisão jurídica poderia fornecer e, na busca de seus próprios objetivos políticos,

conferiram autoridade política significativa para os juízes. Ao usar o Judiciário como ferramenta de oposição eles incluíram uma nova agência na disputa de conflitos políticos e ao permitir esse modelo de governança política sobre as estruturas do legislativo, a governança os reconstruiu sobre um modelo político com relação mais forte e um novo player no jogo.

SWEET (2000, p.35) é partidário do posicionamento de que os tribunais constitucionais deveriam ser conceituados como órgãos legislativos especializados, uma vez que a revisão constitucional pode ser compreendida como uma etapa sobre a elaboração legislativa. Tal posicionamento parte da análise sobre os tribunais constitucionais europeus e a prerrogativa de anular proposições legislativas abstratas que violariam a constituição antes da promulgação da norma. Caso fossem considerados sob esta ótica institucional, o relacionamento entre sentenças constitucionais e legislações poderia ser melhor avaliado de um modo geral. - Mas, esta é uma visão radical aplicada ao sistema de freios e contrapesos.

À medida que a elaboração de regras constitucionais prossegue em qualquer domínio político, os governos e os parlamentos podem encontrar-se operando em contextos que tenham sido significativamente construídos por juízes constitucionais. Neste contexto, a proposta de SWEET (2000, p.36) é demonstrar que o uso do Judiciário como ferramenta de oposição política pode desfocar as funções e distinções de cada poder do Estado, ou seja, pode tornar cada atribuição específica (ex: julgar, legislar, administrar e decretar) irrelevantes sob a ótica da separação dos poderes.

No continente europeu, em especial na Itália, Alemanha, Espanha e França, existe um fenômeno identificado por SWEET (2002b) em que partidos políticos transferiram os seus próprios problemas inteiramente não resolvidos para o Judiciário. Para o autor, trata-se de uma delegação maciça, virtualmente aberta, da autoridade de decisão política.

Os atores partidários têm o conhecimento que a importância da revisão dentro dos processos políticos e a autoridade dos juízes sobre os resultados é atenuada, na medida em que é caro ativar a revisão constitucional sobre legislações e procedimentos legislativos. Mesmo assim, o Judiciário é um caminho útil porque é difícil reverter uma decisão constitucional proferida por um tribunal no Legislativo.

Para SWEET (2002b, p.91) se fosse relativamente fácil para partidos da coalizão de governo revogar a jurisprudência de um tribunal, ou para conter os poderes dos juízes, a autoridade do Judiciário sobre a legislatura e poderia ser considerada passageira. Portanto, quebra-se o mito (quase oficial) de que juízes são escravos da lei e, assim, são proibidos de interpretar e reescrever legislações através da revisão constitucional (SWEET, 2002b, p.97).

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

A análise deste capítulo considerou as ações judiciais movidas por atores partidários, nos controles de constitucionalidade abstrato e concreto, e os julgamentos ocorridos nestas ações. A hipótese inicial admitiu que o Supremo Tribunal Federal admitiria interferir em qualquer circunstância sobre a estabilidade decisória do Legislativo, através das ações judiciais analisadas. Contudo, os resultados apontaram para outra direção.

O fato é que o STF não admite exercer o controle abstrato sobre a constitucionalidade de projetos legislativos e sobre o andamento do processo legislativo em si. Isto porque o referido modelo de controle não faz parte da realidade brasileira, por assumir contornos diversos da vontade do legislador que regulou o uso das ações de mandado de segurança. Embora tenham existido resultados favoráveis nas tutelas liminares, não ocorreram resultados positivos no julgamento definitivo dessas ações constitucionais.

Ou outro ponto relevante é a quantidade de julgamentos diversos nas ADIns. Nestes casos a Suprema Corte aceitou exercer a revisão judicial sobre artigos e sobre a íntegra de legislações ordinárias, bem como artigos da própria Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, sobre medidas provisórias, emendas constitucionais e resoluções do congresso nacional, o tribunal não exerceu julgamentos rápidos nos outros tipos de legislações, não analisou pedidos cautelares em maioria e preferiu destinar os debates para um julgamento final. O resultado majoritário foi que as ações perderam o próprio objeto de questionamento, porque sofreram alterações pelo próprio Legislativo. Isto indica que o STF prefere adotar um posicionamento mais cauteloso e não julga imediatamente ações constitucionais com motivações políticas, para não provocar atropelos contra o Legislativo e contra o Executivo.

Em seguida, o objetivo específico foi analisar o poder de veto dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A análise demonstrou que cada ação constitucional pode ser formulada e impactar o cenário político de forma diferente, obviamente dependendo de como o ministro relator do STF irá encaminhar os processos movidos pelos atores partidários.

Neste contexto, podemos tecer as seguintes considerações:

- a) o STF admite vetar temporariamente e excepcionalmente processo legislativo;
- b) o STF não admite vetar definitivamente o processo legislativo;
- c) o ínfimo número de veto temporários e a inexistência de vetos definitivos contra o processo legislativo indicam que o controle abstrato de constitucionalidade não é admitido pela Suprema Corte, via de regra;
- d) o STF admite vetar temporariamente artigos de leis e leis integrais em ADIns;

- e) o STF admite vetar definitivamente artigos de leis e leis integrais em ADIns;
- f) o maior número de vetos foi realizado contra artigos da constituição e de leis federais;
- g) o STF não admite exercer um julgamento rápido e, conseqüentemente, um veto definitivo em processos com motivação política (ex: medidas provisórias, emendas constitucionais resoluções do congresso nacional);
- h) crises políticas aumentam o número de processos movidos por atores partidários (ex: impeachment do governo Collor; reformas políticas através de medidas provisórias nos governos Cardoso; reformas políticas através de medidas provisórias no primeiro governo Lula; impeachment do governo Rouseff);
- i) crises políticas aumentam a influência do Judiciário pelo excesso de processos;
- j) atores partidários de oposição têm interesse no poder de veto do Judiciário;

Para a TSEBELIS (2009) a essência da teoria é correta: os tribunais constitucionais podem abortar a legislação, e conseqüentemente são atores com poder de veto. Contudo, as conclusões e previsões sobre os vetos exercidos por juízes parece exagerada. Embora os juízes constitucionais sejam *veto-players*, a maior parte do tempo são absorvidos pelo próprio sistema político. Para que um jogador de veto faça uma diferença de política, ele deve ser localizado fora do núcleo da unanimidade dos outros jogadores de veto existentes e o principal motivo é o processo de nomeação para as posições mais altas dos tribunais (TSBELIS, 2009, p.328).

O autor então propõe três motivos para que esta absorção de juízes ocorra pelo sistema político. Em primeiro Lugar, as restrições impostas à seleção de membros da mais alta instituição do Judiciário elimina as posições extremas e praticamente garante que a média do tribunal esteja localizado no espaço político da estabilidade decisória (TSBELIS, 2009, p.329). Em segundo lugar, um veto da Supremo Corte não deve ser necessariamente considerado uma oposição às ações do governo. Pode ser apenas a expressão de preferências processuais como a introdução de restrições técnicas. Finalmente, os juízes por sua própria interpretação da lei podem provocar uma nova legislação mais desejável, ou seja, podem provocar uma legislação adicional sobre o assunto julgado. Portanto, em conclusão, os juízes não são atores com poder de veto quando tomam decisões legais, eles o são quando fazem interpretações constitucionais. Assim, devem ser considerados “*veto-players* adicionais” (TSBELIS, 2009, 330).

Por outro lado, enquanto TSEBELIS (2009) viu os tribunais como *veto-players* adicionais sobre a construção da política, VOLCANSEK (2001) observou como atores ativos e não absorvidos pelo sistema político. Considerando que a análise de VOLCANSEK (2001, p. 369) ocorreu sobre a Suprema Corte da Itália, embora o Judiciário nunca possa iniciar ou aplicar diretamente políticas, ele pode, no entanto, mudar a políticas de várias maneiras.

Um tribunal pode cancelar negociações eliminando opções e reduzindo o leque de políticas aceitáveis e pode, também, conceder legitimidade a alguns atores e reduzir a atuação de outros. De qualquer forma, onde os tribunais podem exercer o poder da revisão constitucional, seu impacto na política, direta ou indireta, estabelecerá limites ou alargará interpretações.

VANBERG (2005), em outra análise, examinou as revisões judiciais exercidas pela Suprema Corte da Alemanha e identificou que é provável que as características legais ou constitucionais de um processo sejam relevantes para que ocorra uma interferência do Judiciário sobre o Legislativo. Os resultados do autor mostraram que a justiça, quando provocada por atores partidários, tem maior probabilidade revisar uma legislação se houver grupos de interesse ou um governo que adote uma opinião negativa sobre a lei contestada. Em outras palavras, o fato de um grupo de fora fazer uma opinião negativa sobre um caso pode estar correlacionado com a natureza jurídica do caso. Assim, os interesses políticos, quando organizados, pressionam o Judiciário e tendem a aumentar a transparência de uma decisão com forte impacto na política.

Por fim, sobre a realidade norte-americana, SWEET (2011, p. 238) destacou que embora a Suprema Corte possa dispor do instituto da revisão judicial, nem todos os sistemas de justiça constitucional são igualmente eficazes. Onde esse sistema é efetivo, os juízes constitucionais governam. Eles fazem isso através de dois processos vinculados. Em primeiro lugar, dada uma carga de processos, eles se adaptarão às circunstâncias em mudança, de forma contínua, através de interpretações. Em segundo lugar, ao aplicar suas interpretações constitucionais para resolver disputas corretas, os juízes elaborarão políticas, inclusive políticas legislativas. Assim, quanto mais efetivo for qualquer sistema de revisão, mais os juízes, inevitavelmente, se tornarão decisores políticos poderosos

Concluindo sobre a realidade do Supremo Tribunal Federal, a luz da teoria de *veto-players* institucionais, podemos afirmar que o tribunal é um veto-player externo e contra majoritário quando exerce interpretações constitucionais em ADIns contra artigos da constituição e artigos de leis federais. Todavia, quando o tribunal é chamado a exercer um veto sobre o processo legislativo, ou sobre atos do Executivo ou regulamentos do Legislativo, o STF é absorvido pelo sistema político por não aceitar exercer o controle de constitucionalidade com viés político.

4. CORRELAÇÕES: JULGAMENTOS X POSIÇÕES X OBJETOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

Neste estudo foi utilizado o teste não paramétrico Qui-quadrado de Pearson para tendência/aderência e correlação entre as variáveis nominais. Simbolizado por χ^2 , é um teste de hipóteses que se destina a verificar se há tendência / correlação significativa na frequência / ocorrência de determinados fatos, mensurados de forma nominal (AYRES et al., 2015), adotando-se um nível de significância de p-valor < 0.05 .

A função descritiva da estatística foi utilizada para sumarizar os dados nominais coletados da amostra, ordenando-os e classificando-os, para torná-los de fácil entendimento (AYRES, 2015). Segundo BUSSAB (2011), o princípio básico deste método é comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para certo evento.

Evidentemente, pode-se dizer que dois grupos se comportam de forma semelhante se as diferenças entre as frequências observadas e as esperadas em cada categoria forem muito pequenas, próximas à zero. Portanto, o teste Qui-quadrado neste estudo será utilizado para: (a) verificar se a frequência de dados observados em uma questão se desvia significativamente ou não da frequência com que ele é esperado; (b) comparar a distribuição dos dados para diferentes variáveis, a fim de verificar se as proporções observadas ocorrem de forma independente.

O teste de hipótese usa conceitos estatísticos para rejeitar ou não uma hipótese nula (H_0 = não existe dependência significativa entre as frequências). É um teste estatístico para n amostras cujas proporções das diversas modalidades estão dispostas em tabelas de frequência, sendo os valores esperados deduzidos matematicamente, procurando-se determinar se as proporções observadas nas diferentes categorias apresentam tendências ou estão correlacionadas. Para a análise dos dados foram utilizados recursos de computação, com processamento no sistema *Microsoft Excel* e *Statistic Package for Social Sciences* (SPSS) versão 24.0, todos em ambiente Windows 7.

Para realização do teste, foi adotado um nível de significância de p-valor < 0.05 , ou seja, se ‘p-valor’ for ‘ < 0.05 ’, rejeita-se a hipótese nula (H_0) e aceita-se a hipótese de dependência entre as variáveis (H_1). Simplificando, se os resultados indicarem valores menores que 0.05 poderemos afirmar que uma variável está correlacionada a outra. Portanto, dependendo do valor obtido, a correlação poderá ser fraca, moderada ou forte. A análise examinou se nas ações judiciais mapeadas existe correlação entre o resultado dos julgamentos e a posição política dos atores partidários, ou entre o objeto constitucional questionado.

4.1. MANDADOS DE SEGURANÇA DE PARLAMENTARES

4.1.1. Mandados De Segurança X Posições Políticas Dos Partidos

Verifica-se na tabela 11 que não há relação significativa de dependência entre o resultado das liminares e a posição política dos partidos, considerando o nível de significância de 5% ($p > 0.05$). Observa-se que para as três posições políticas, é predominante o resultado indeferido das liminares, sendo 21 (24,1%) para coalizão, 42 (48,3%) para oposição e 12 (13,8%) de resultados sem posição política, como aponta a Gráfico 47.

Tabela 11: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos.

Posição Política dos Partidos	Resultado das Liminares (n = 87)						Total	
	Deferido		Indeferido		Sem Decisão			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Coalizão	2	2,3	21	24,1	1	1,1	24	27,6
Oposição	3	3,4	42	48,3	3	3,4	48	55,2
Sem posição	0	0,0	12	13,8	4	4,6	16	18,4

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

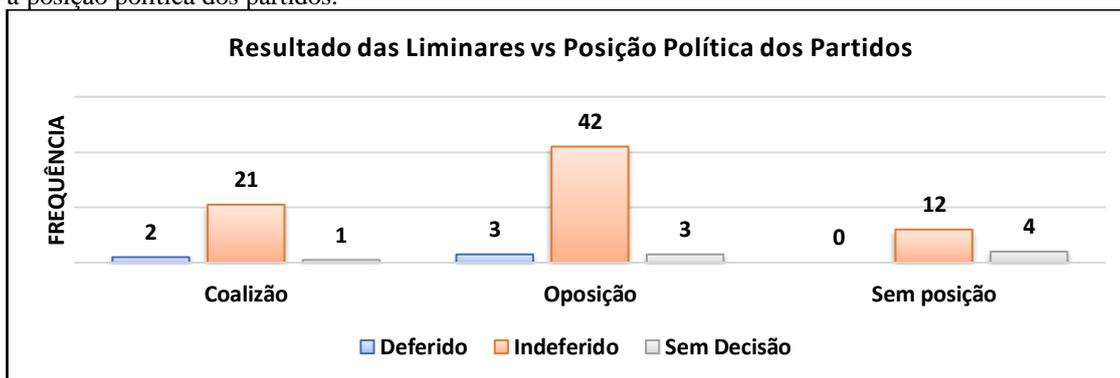
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 6.6361; P-Value = 0.1564ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 27: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Nota-se na tabela 12 que não há relação significativa ($p > 0.05$) de dependência entre o resultado dos julgamentos e a posição política dos partidos, considerando o nível de significância de 5% ($p < 0.05$)

Verifica-se que para as três posições políticas, há uma prevalência de casos cujo resultado é improcedente, sendo 19 (21,8%) para coalizão, 42 (48,3%) para oposição e 14 (16,1%) de resultados sem posição política, como aponta a Gráfico 3.

Tabela 12: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos.

Posição Política dos Partidos	Resultado dos Julgamentos (n = 87)						Total	
	Desistência		Improcedente		Não Julgado			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Coalizão	1	1,1	19	21,8	4	4,6	24	27,6
Oposição	1	1,1	42	48,3	5	5,7	48	55,2
Sem posição	1	1,1	14	16,1	1	1,1	16	18,4

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

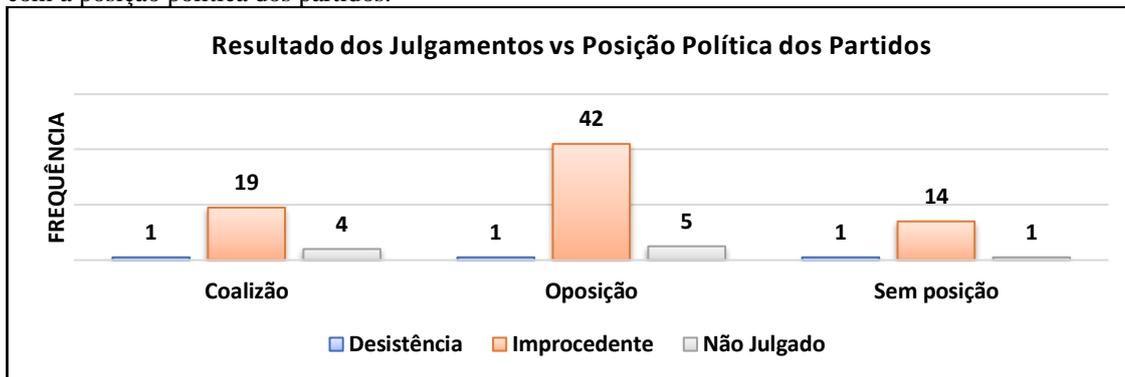
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05).

Chi-Sq = 1.7712; P-Value = 0.7777ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05).

Gráfico 28: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 13 mostra que não há relação significativa ($p > 0.05$) de dependência entre o resultado das liminares, o partido e sua respectiva posição política, de forma que para todos os partidos há um predomínio de resultados indeferidos das liminares. Dentre os partidos que fazem parte da coalizão, há maior frequência de casos indeferidos para os partidos PDT (5; 18,5%) e PMDB (5; 18,5%).

Dentre os partidos que fazem parte da oposição, há maior frequência de casos indeferidos para os partidos PFL > DEM (10; 18,2%) e PSDB (12; 21,8%). No caso dos casos de liminares sem posição política dos partidos, predomina a frequência de casos sem partido (6; 35,3%), seguido do PDT (4; 23,5%), conforme mostra a Gráfico 5.

Tabela 13: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos.

Posição Política dos Partidos	Partido Político	Resultado das Liminares						P-Valor ⁽¹⁾
		Deferido		Indeferido		Sem decisão		
Coalizão (n = 27)	PDS>PP	0	0,0	1	3,7	0	0,0	0.8758ns
	PFL>DEM	0	0,0	1	3,7	0	0,0	
	PC DO B	1	3,7	3	11,1	0	0,0	
	PL>PR	0	0,0	3	11,1	0	0,0	
	PT	0	0,0	3	11,1	0	0,0	
	PTB	1	3,7	3	11,1	0	0,0	
	PDT	0	0,0	5	18,5	0	0,0	
	PMDB	0	0,0	5	18,5	1	3,7	
Oposição (n = 55)	PC DO B	1	1,8	1	1,8	0	0,0	0.6682ns
	PL>PR	0	0,0	1	1,8	0	0,0	
	PTB	0	0,0	1	1,8	0	0,0	
	PV	1	1,8	2	3,6	0	0,0	
	PMDB	0	0,0	3	5,5	0	0,0	
	PSOL	0	0,0	3	5,5	0	0,0	
	PT	0	0,0	4	7,3	1	1,8	
	PDT	0	0,0	5	9,1	0	0,0	
	PCB>PPS	0	0,0	7	12,7	0	0,0	
	PFL>DEM	1	1,8	10	18,2	2	3,6	
	PSDB	0	0,0	12	21,8	0	0,0	
Sem Posição (n = 17)	PDT	0	0,0	4	23,5	1	5,9	0.6201ns
	PT	0	0,0	1	5,9	1	5,9	
	PTB	0	0,0	2	11,8	0	0,0	
	Sem Partido	0	0,0	6	35,3	2	11,8	

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05).

Coalizão: Chi-Sq = 8.2519; P-Value = 0.8758ns

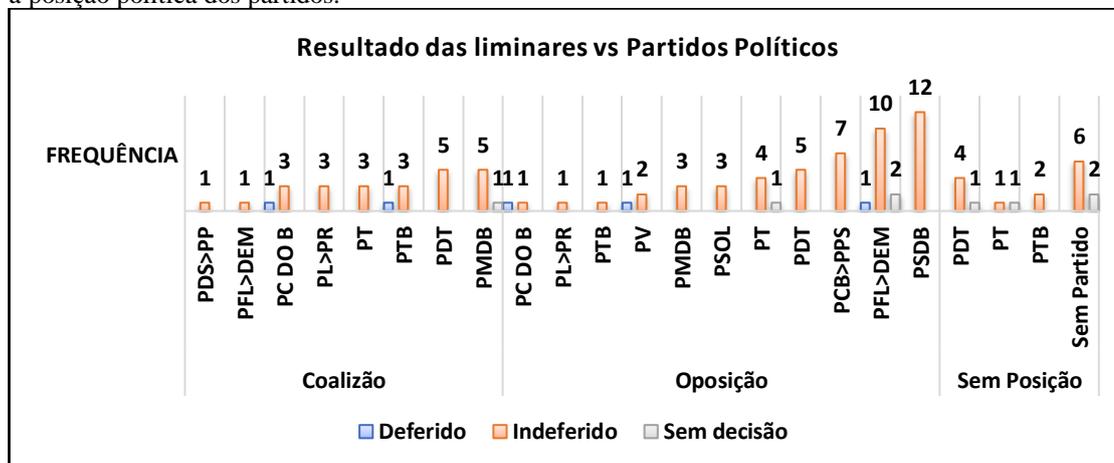
Oposição: Chi-Sq = 16.7648; P-Value = 0.6682ns

Sem posição: Chi-Sq = 1.7762; P-Value = 0.6201ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05).

Gráfico 29: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com a posição política dos partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 14 mostra que não há relação significativa ($p > 0.05$) de dependência entre o resultado dos julgamentos, o partido e sua respectiva posição política, de forma que para todos os partidos há um predomínio de resultados julgados improcedentes. Dentre os partidos que fazem parte da coalizão, há maior frequência de casos indeferidos para os partidos PDT (4; 14,8%) e PMDB (5; 18,5%). Dentre os partidos que fazem parte da oposição, há maior frequência de casos indeferidos para os partidos PFL>DEM (11; 20%) e PSDB (10; 18,2%). No caso dos casos não julgados, predomina a frequência de casos sem partido (6; 35,3%), seguido do PDT (5; 29,4%), conforme mostra a Gráfico 6.

Tabela 14: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos.

Posição Política dos Partidos	Partido Político	Resultado dos Julgamentos						P-Valor ⁽¹⁾
		Desistência		Improcedência		Não Julgado		
Coalizão (n = 27)	PDS>PP	0	0,0	1	3,7	0	0,0	0.9067ns
	PFL>DEM	0	0,0	1	3,7	0	0,0	
	PL>PR	0	0,0	3	11,1	0	0,0	
	PT	0	0,0	3	11,1	0	0,0	
	PC DO B	0	0,0	3	11,1	1	3,7	
	PTB	1	3,7	2	7,4	1	3,7	
	PDT	0	0,0	4	14,8	1	3,7	
	PMDB	0	0,0	5	18,5	1	3,7	
Oposição (n = 55)	PL>PR	0	0,0	1	1,8	0	0,0	0.9594ns
	PTB	0	0,0	1	1,8	0	0,0	
	PC DO B	0	0,0	2	3,6	0	0,0	
	PV	0	0,0	2	3,6	1	1,8	
	PSOL	0	0,0	3	5,5	0	0,0	
	PMDB	0	0,0	2	3,6	1	1,8	
	PT	0	0,0	3	5,5	2	3,6	
	PDT	0	0,0	5	9,1	0	0,0	
	PCB>PPS	0	0,0	6	10,9	1	1,8	
	PSDB	0	0,0	10	18,2	2	3,6	
PFL>DEM	1	1,8	11	20,0	1	1,8		
Sem Posição (n = 17)	PTB	0	0,0	2	11,8	0	0,0	0.7680ns
	PT	0	0,0	2	11,8	0	0,0	
	PDT	0	0,0	5	29,4	0	0,0	
	Sem Partido	1	5,9	6	35,3	1	5,9	

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Coalizão: Chi-Sq = 7.6518; P-Value = 0.9067ns

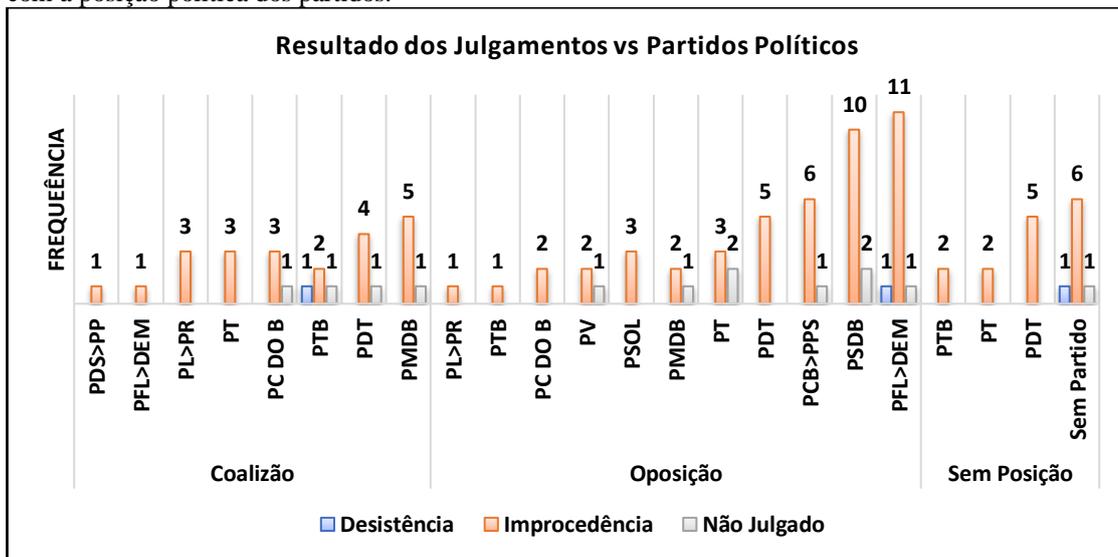
Oposição: Chi-Sq = 10.4422; P-Value = 0.9594ns

Sem posição: Chi-Sq = 3.3178; P-Value = 0.7680ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 30: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

4.1.2. Mandados De Segurança X Assuntos Questionados

Observa-se na tabela 15 que não há relação significativa ($p > 0.05$) de dependência entre o resultado das liminares e o objeto de questionamento, considerando o nível de significância de 5% ($p < 0.05$). Verifica-se que para os três resultados das liminares, há uma prevalência de casos cujo objeto de questionamento é a Constitucionalidade do processo legislativo, sendo 4 (4,6%) para resultado deferido, 57 (65,5%) para indeferido e 5 (5,7%) de resultados sem decisão, como aponta a Gráfico 2.

Tabela 15: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com o Objeto de Questionamento.

Objeto de Questionamento	Resultado das Liminares (n = 87)						Total	
	Deferido		Indeferido		Sem Decisão		n	%
	n	%	n	%	n	%		
Constitucionalidade do processo legislativo	4	4,6	57	65,5	5	5,7	66	75,9
Emenda constitucional	1	1,1	8	9,2	3	3,4	12	13,8
Lei complementar	0	0,0	1	1,1	0	0,0	1	1,1
Lei ordinária	0	0,0	4	4,6	0	0,0	4	4,6
Medida provisória	0	0,0	4	4,6	0	0,0	4	4,6
Total	5	5,7	74	85,1	8	9,2	87	100,0

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

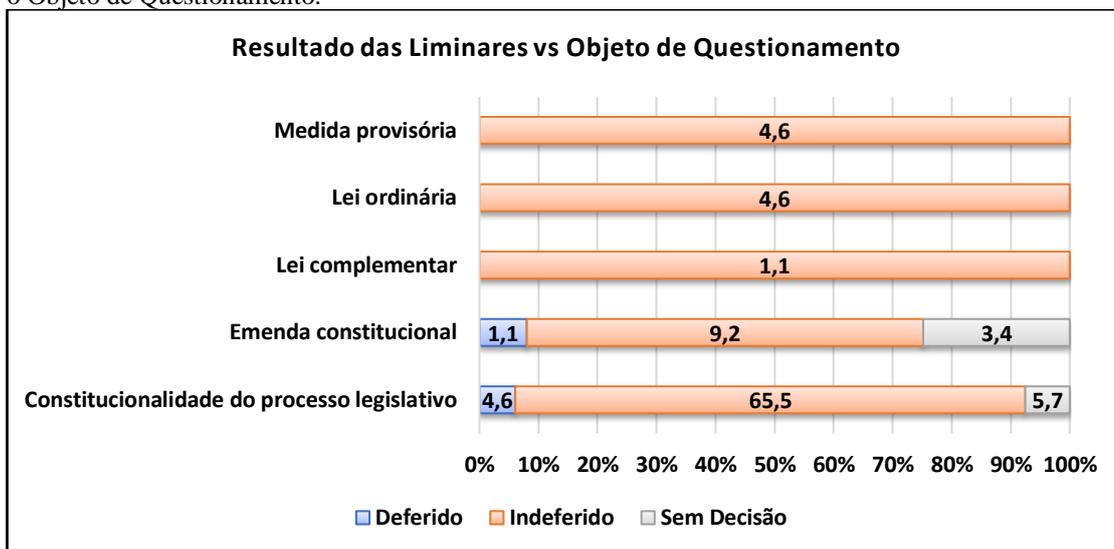
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 5.9841; P-Value = 0.6490ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 31: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado das liminares e a relação com o Objeto de Questionamento.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Observa-se na tabela 16 que não há relação significativa ($p > 0.05$) de dependência entre o resultado dos julgamentos e o objeto de questionamento, considerando o nível de significância de 5% ($p < 0.05$). Verifica-se que para os três resultados de julgamentos, há uma prevalência de casos cujo objeto de questionamento é constitucionalidade do processo legislativo, sendo 3 (3,4%) para desistência, 53 (60,9%) para improcedente e 10 (11,5%) de casos sem julgamento, como aponta a Gráfico 4.

Tabela 16: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com o objeto de questionamento.

Objeto de Questionamento	Resultado dos Julgamentos (n = 87)						Total	
	Desistência		Improcedente		Não Julgado		n	%
	n	%	n	%	n	%		
Constitucionalidade do processo legislativo	3	3,4	53	60,9	10	11,5	66	75,9
Emenda constitucional	0	0,0	12	13,8	0	0,0	12	13,8
Lei complementar	0	0,0	1	1,1	0	0,0	1	1,1
Lei ordinária	0	0,0	4	4,6	0	0,0	4	4,6
Medida provisória	0	0,0	4	4,6	0	0,0	4	4,6
Total	3	3,4	74	85,1	10	11,5	87	100,0

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

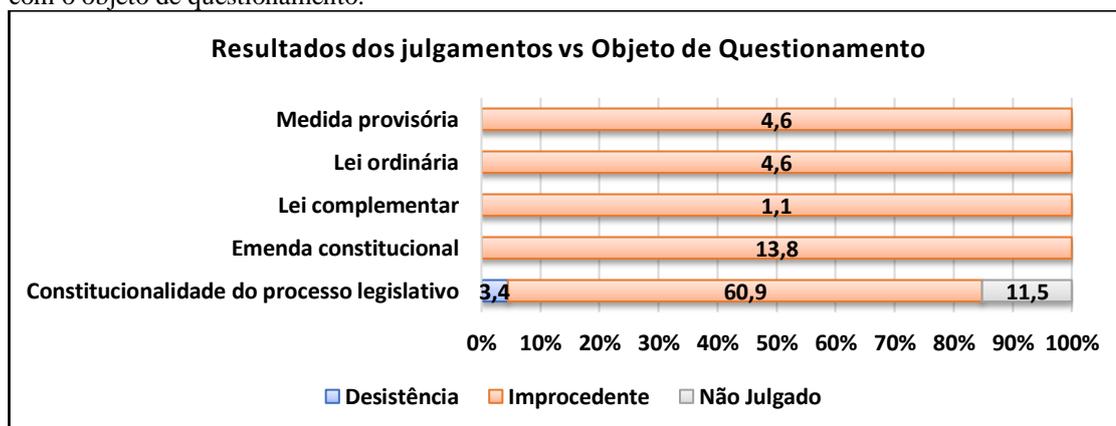
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 7.8829; P-Value = 0.4450ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 32: distribuição dos mandados de segurança, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com o objeto de questionamento.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

4.2. ADINS MOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS

4.2.1. ADIns X Posições Políticas dos Partidos

A tabela 17 mostra a distribuição das ações declaratórias de inconstitucionalidade, comparando o resultado nas decisões monocráticas dos ministros relatores do STF e a relação com a posição política dos partidos. Os dados indicam dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado das decisões depende da posição política dos partidos. Verifica-se que para coalizão (10; 2%) e oposição (145; 29,5%) há predomínio de ação não conhecida (prejudicado), mas nos casos em que o partido não possui posição política a maioria é transferida ao plenário (51; 10,4%).

Tabela 17: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e a relação com a posição política dos partidos.

Resultado das decisões monocráticas (n = 492)	Posição Política dos Partidos					
	Coalizão		Oposição		Sem posição	
	n	%	n	%	n	%
Ação não conhecida (prejudicado)	10	2,0	145	29,5	27	5,5
Aguardando julgamento	6	1,2	41	8,3	6	1,2
Deferido	0	0,0	7	1,4	0	0,0
Deferido parcialmente	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Enviado para análise definitiva (prejudicado)	7	1,4	36	7,3	8	1,6
Indeferido	0	0,0	4	0,8	2	0,4
Sem liminar	0	0,0	40	8,1	9	1,8
Transferido ao plenário	9	1,8	95	19,3	51	10,4
Total	32	6,5	368	74,8	104	21,1

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

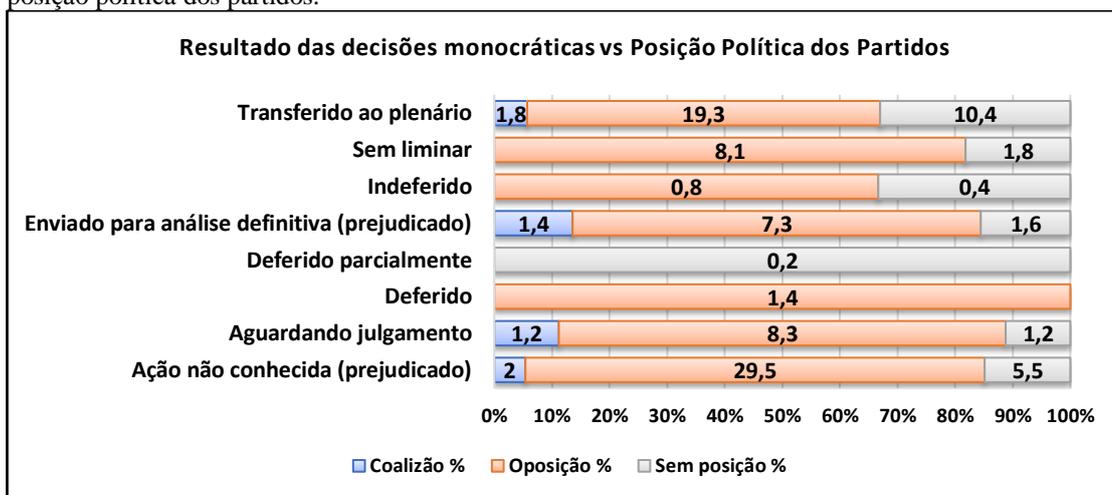
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 41.3287; P-Value = 0.0002**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 33: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e a relação com a posição política dos partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 18 mostra que há relação significativa ($p < 0.05$) de dependência entre o resultado das decisões monocráticas, o partido e sua respectiva posição política. Para os partidos que fizeram parte de uma coalizão, há maior frequência de casos transferidos ao plenário, com destaque para os partidos PC DO B (3; 9,4%), PDT (3; 9,4%) e PMDB (3; 9,4%).

Dentre os partidos que fazem parte da oposição, há maior frequência de casos de ação não conhecida, com destaque para os partidos PT (45; 12,2%) e PDT (37; 10,1%), enquanto que nos casos sem liminar, há um predomínio do partido PSL (25; 6,8%). Quanto aos casos de partidos sem posição política, predomina a frequência de casos do PT para resultados de ação não conhecida (6; 35,3%) e transferência ao plenário (32; 30,8%), estes são os resultados mais frequentes nas decisões monocráticas, porém neste caso os resultados das decisões não são dependentes do partido e sua posição política.

Tabela 18: distribuição de ADIns, segundo o resultado das Decisões Monocromáticas e a relação com o partido e a sua posição política.

Posição Política dos Partidos	Partido Político	Resultado das Decisões Monocromáticas												P-Valor ⁽¹⁾				
		ANC		AJ		D		EAD		I		SL			TP			
Coalizão (n = 32)	PCB>PPS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0.0494*
	PT	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	6,3			
	PV	1	3,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,1			
	PDS>PP	0	0,0	1	3,1	0	0,0	2	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0			
	PC DO B	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	9,4			
	PL>PR	1	3,1	0	0,0	0	0,0	2	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0			
	PSB	1	3,1	0	0,0	0	0,0	1	3,1	0	0,0	0	0,0	2	6,3			

Posição Política dos Partidos	Partido Político	Resultado das Decisões Monocromáticas												P-Valor ⁽¹⁾		
		ANC		AJ		D		EAD		I		SL			TP	
	PFL>DEM	1	3,1	0	0,0	0	0,0	1	3,1	0	0,0	0	0,0	2	6,3	0.0001* *
	PSDB	2	6,3	0	0,0	0	0,0	2	6,3	0	0,0	0	0,0	1	3,1	
	PTB	0	0,0	4	12,5	0	0,0	2	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PDT	1	3,1	1	3,1	0	0,0	1	3,1	0	0,0	0	0,0	3	9,4	
	PMDB	3	9,4	0	0,0	0	0,0	1	3,1	0	0,0	0	0,0	3	9,4	
	PST	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	
PSDC	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PRTB	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PRP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PDS>PP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PTR	2	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PTN	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3		
PJ>PTC	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	1	0,3	0	0,0		
PRONA	1	0,3	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PMN	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0		
PMDB	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	1	0,3		
PHS	1	0,3	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
SDD	1	0,3	0	0,0	0	0,0	2	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PSTU	3	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PSD	2	0,5	1	0,3	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PTB	0	0,0	2	0,5	1	0,3	2	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0		
PSC	1	0,3	1	0,3	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	2	0,5		
PV	4	1,1	2	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,5		
PSOL	3	0,8	4	1,1	0	0,0	2	0,5	0	0,0	2	0,5	0	0,0		
PL>PR	6	1,6	2	0,5	0	0,0	2	0,5	0	0,0	0	0,0	5	1,4		
PCB>PPS	11	3,0	4	1,1	1	0,3	5	1,4	0	0,0	0	0,0	1	0,3		
PFL>DEM	14	3,8	11	3,0	2	0,5	6	1,6	0	0,0	0	0,0	2	0,5		
PSL	3	0,8	5	1,4	0	0,0	3	0,8	0	0,0	25	6,8	2	0,5		
PSB	18	4,9	0	0,0	0	0,0	5	1,4	0	0,0	0	0,0	19	5,2		
PSDB	25	6,8	11	3,0	1	0,3	4	1,1	0	0,0	0	0,0	5	1,4		
PC DO B	26	7,1	0	0,0	0	0,0	4	1,1	0	0,0	2	0,5	29	7,9		
PDT	37	10,1	2	0,5	0	0,0	4	1,1	1	0,3	8	2,2	42	11,4		
PT	45	12,2	0	0,0	2	0,5	5	1,4	4	1,1	7	1,9	52	14,1		

Posição Política dos Partidos	Partido Político	Resultado das Decisões Monocromáticas												P-Valor ⁽¹⁾		
		ANC		AJ		D		EAD		I		SL			TP	
Sem Posição (n = 104)	PST	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0.4014ns
	PSTU	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PSDB	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,0	
	PSD	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PSC	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,0	
	PPR	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,0	
	PV	3	2,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PRONA	0	0,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,9	
	PL>PR	2	1,9	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PFL>DEM	1	1,0	2	1,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PTB	1	1,0	0	0,0	0	0,0	2	1,9	0	0,0	0	0,0	1	1,0	
	PMN	2	1,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,9	
	PCB>PPS	3	2,9	0	0,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
	PDS>PP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,0	3	2,9	
	PSL	2	1,9	2	1,9	0	0,0	3	2,9	0	0,0	0	0,0	1	1,0	
	PC DO B	5	4,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	2,9	
	PSB	6	5,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	2,9	
	PDT	9	8,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	4,8	8	7,7	
PT	10	9,6	1	1,0	0	0,0	2	1,9	2	1,9	3	2,9	32	30,8		

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05).

Coalizão: Chi-Sq = 47.4618; P-Value = 0.0494*

Oposição: Chi-Sq = 376.1354; P-Value = 0.0001**

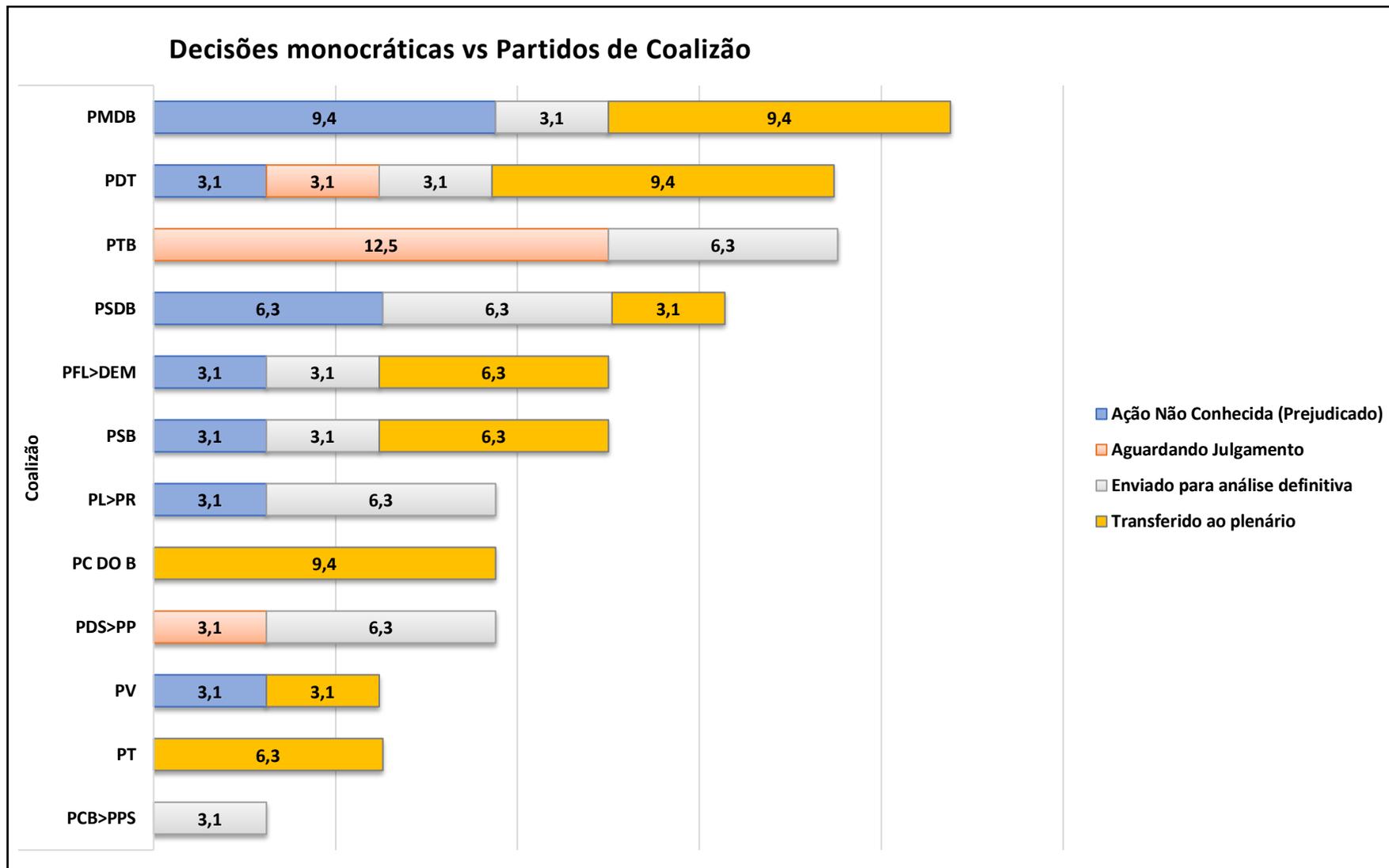
Sem posição: Chi-Sq = 111.0314; P-Value = 0.4014ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05).

Nota 1: ANC - Ação Não Conhecida (Prejudicado); AJ - Aguardando Julgamento; D – Deferido; EAD - Enviado para análise definitiva; I – Indeferido; SL – Sem Liminar; TP – Transferido ao plenário.

Gráfico 34: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões monocráticas e a relação com os partidos com posição política de coalizão.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

Distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões monocráticas e a relação com os partidos de oposição.

Gráfico 35: ADIns não conhecidas (prejudicado)

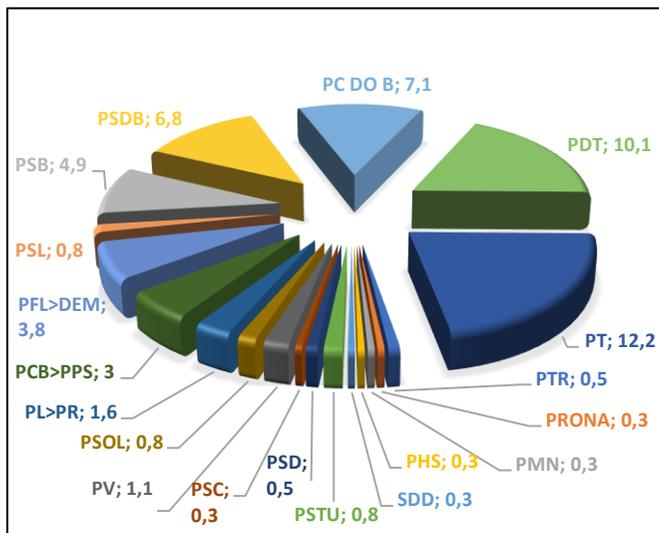


Gráfico 36: ADIns enviadas para julgamento final (prejudicado)

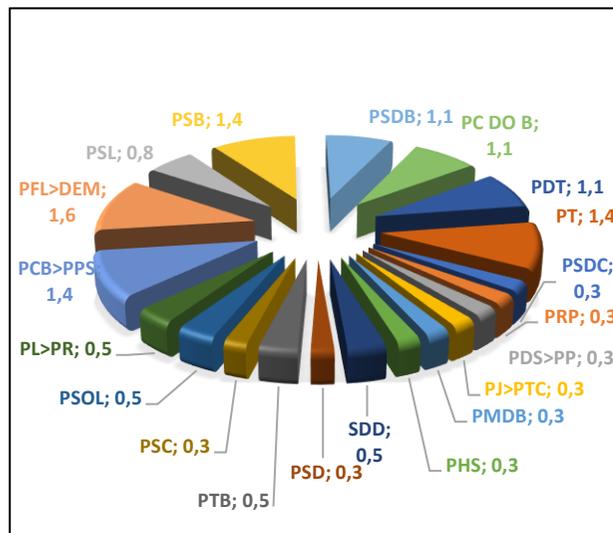


Gráfico 37: ADIns aguardando julgamento

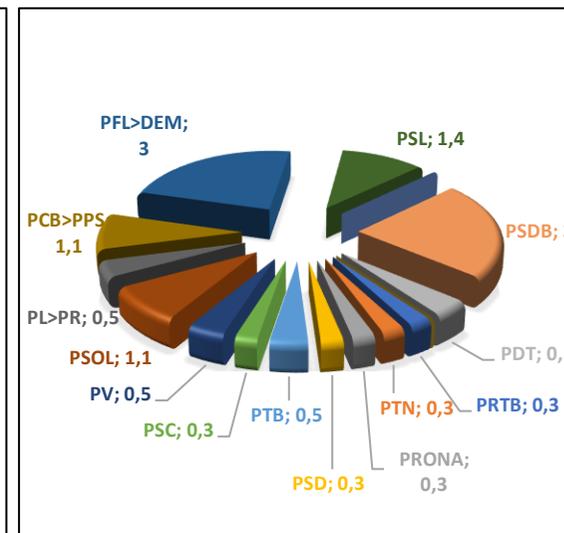


Gráfico 38: ADIns transferidas ao plenário

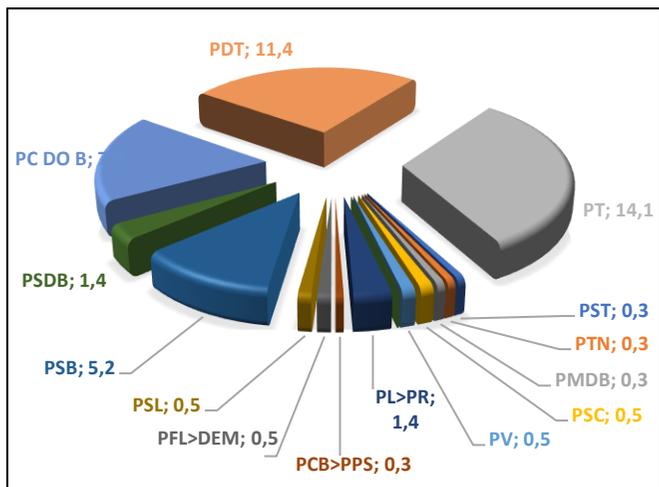


Gráfico 39: ADIns deferidas

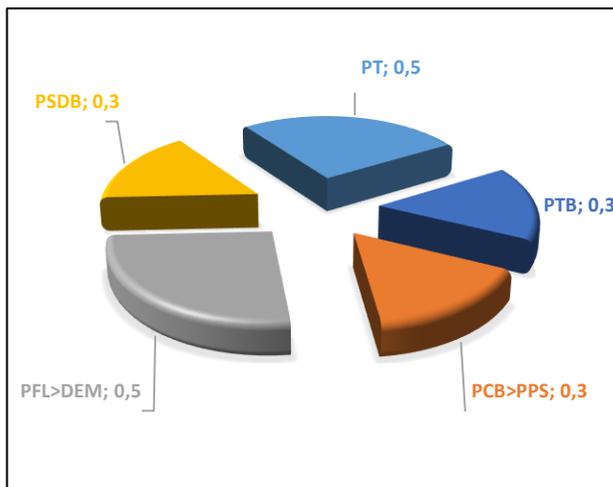
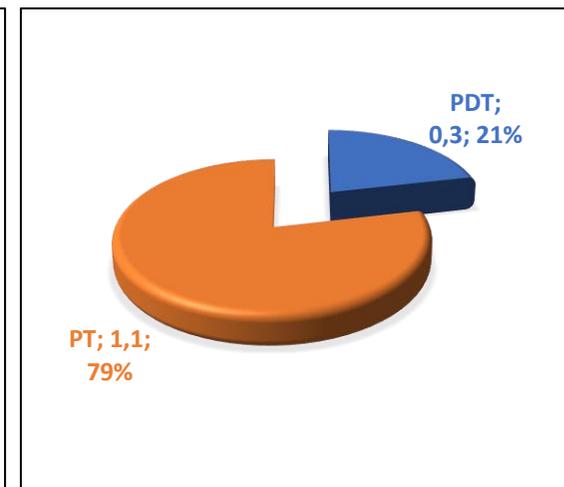
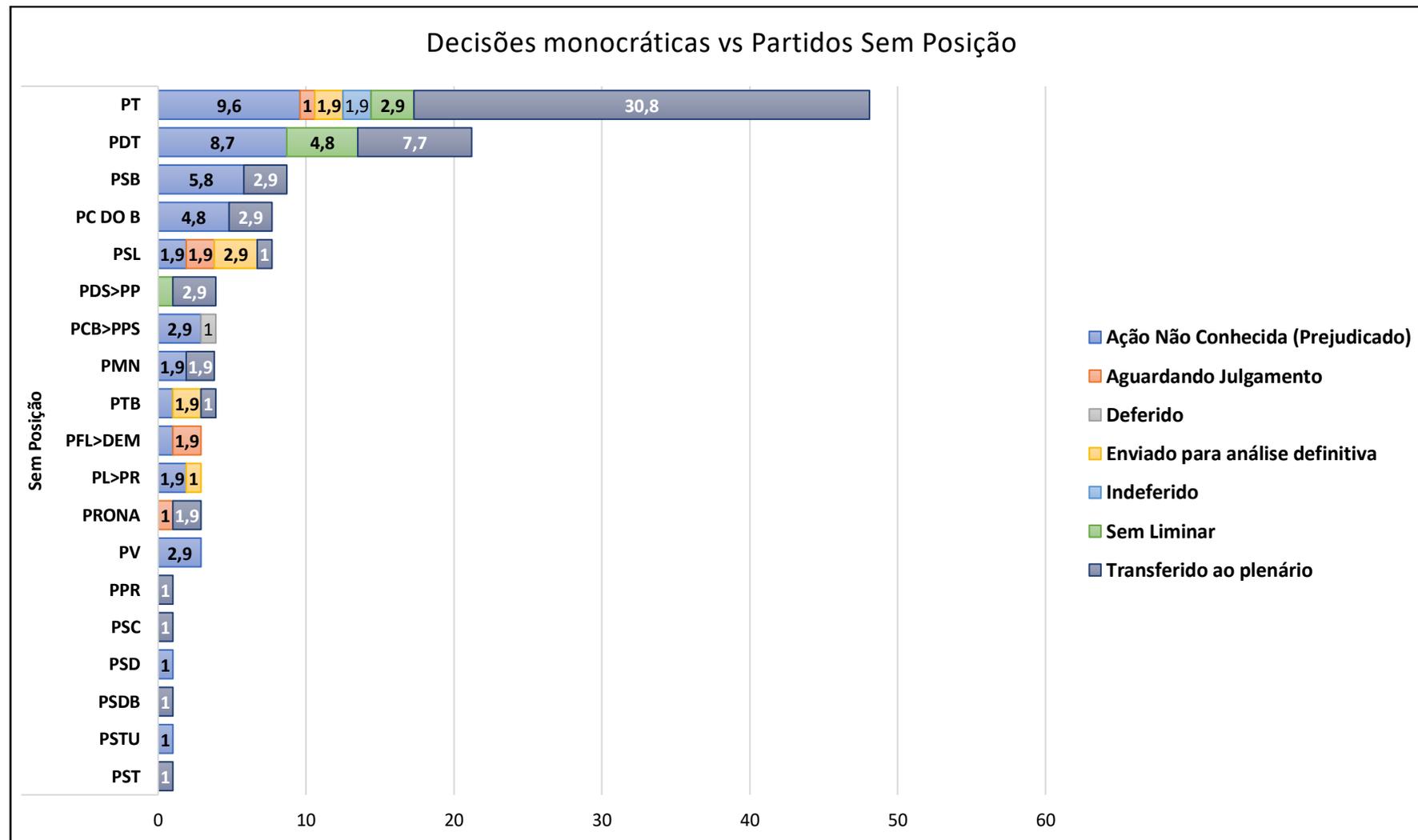


Gráfico 40: ADIns indeferidas



Fonte: Análises estatísticas elaboradas pelo autor com base nas ADIns coletadas no site do STF.

Gráfico 41: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões monocráticas e a relação com os partidos sem posição política.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 19 mostra a distribuição das ações direta de inconstitucionalidade, segundo o resultado das decisões de plenário e a relação com a posição política dos partidos. Verifica-se que há dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado das decisões depende da posição política dos partidos.

Verifica-se que para coalizão (23; 4,7%) e oposição (230; 46,7%) há predomínio de resultado inexistente, enquanto que para os casos em que o partido não possui posição política, a maioria das decisões são indeferidas (43; 8,7%) ou o resultado é inexistente (43; 8,7%).

Tabela 19: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e a Posição Política dos Partidos.

Resultado das decisões de plenário (n = 492)	Posição Política dos Partidos					
	Coalizão		Oposição		Sem posição	
	n	%	n	%	n	%
Aguardando julgamento	0	0,0	2	0,4	0	0,0
Deferido	1	0,2	19	3,9	5	1,0
Deferido parcialmente	1	0,2	19	3,9	3	0,6
Indeferido	7	1,4	57	11,6	43	8,7
Inexistente	23	4,7	230	46,7	43	8,7
Perda do objeto (prejudicado)	0	0,0	1	0,2	1	0,2
Sem liminar	0	0,0	40	8,1	9	1,8
Total	32	6,5	368	74,8	104	21,1

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

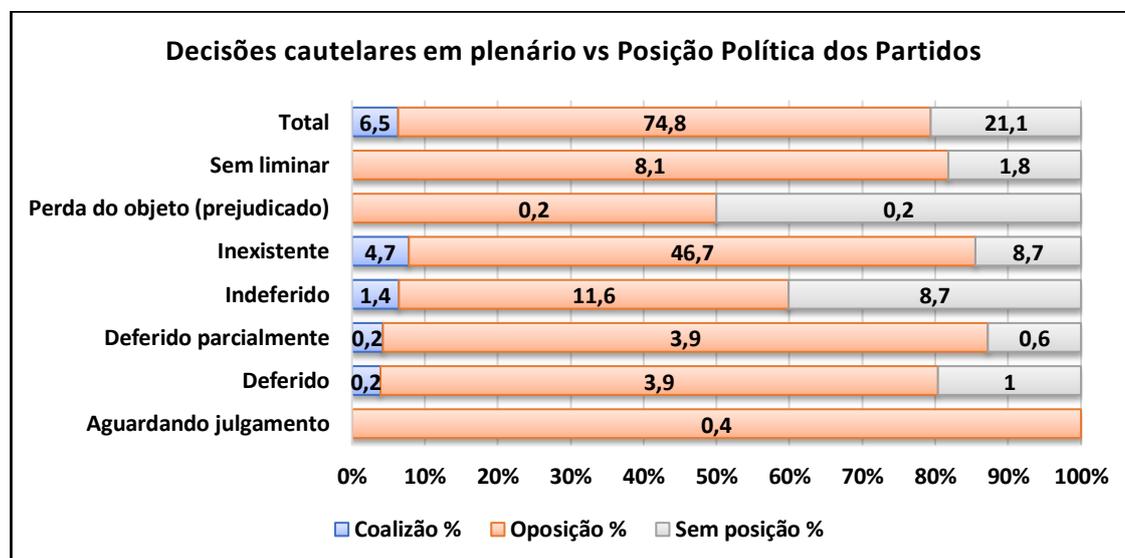
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 40.0918; P-Value = 0.0001**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H_1 : Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 42: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e a Posição Política dos Partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 20 mostra a distribuição das ações direta de inconstitucionalidade, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com a posição política dos partidos. Verifica-se que há dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado dos julgamentos depende da posição política dos partidos.

Verifica-se que para coalizão (8; 1,6%) há predomínio de ação não conhecida, enquanto que para os partidos de oposição (152; 30,9%), a maioria dos resultados de julgamento consiste em perda do objeto, assim como para os casos em que o partido não possui posição política, a maioria das decisões também são a perda do objeto (55; 11,2%).

Tabela 20: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e a Posição Política dos Partidos.

Resultado dos Julgamentos (n = 492)	Posição Política dos Partidos					
	Coalizão		Oposição		Sem posição	
	n	%	n	%	n	%
Ação não conhecida (prejudicado)	8	1,6	59	12,0	11	2,2
Aguardando julgamento	7	1,4	73	14,8	13	2,6
Improcedente	7	1,4	29	5,9	12	2,4
Parcialmente procedente	2	0,4	18	3,7	2	0,4
Perda de legitimidade (prejudicado)	0	0,0	9	1,8	7	1,4
Perda do objeto (prejudicado)	7	1,4	152	30,9	55	11,2
Procedente	1	0,2	28	5,7	4	0,8
Total	32	6,5	368	74,8	104	21,1

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

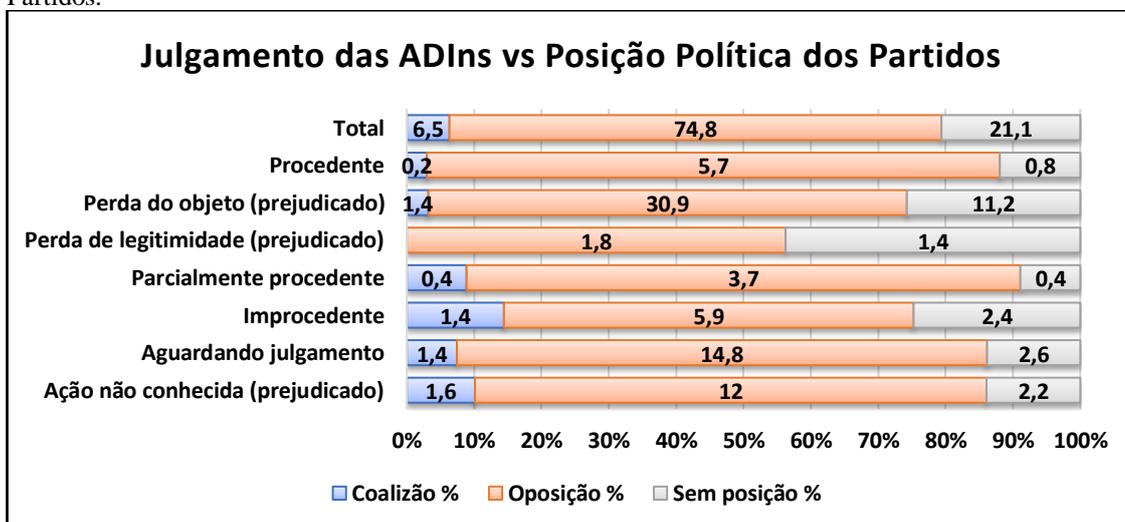
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 28.7767; P-Value = 0.0043**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H_1 : Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Gráfico 43: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e a Posição Política dos Partidos.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

4.2.2. ADIns X Assuntos Questionados

A tabela 21 mostra a distribuição das ações direta de inconstitucionalidade, segundo o resultado nas decisões monocráticas e a relação com o objeto de inconstitucionalidade. Verifica-se que há dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado das decisões depende do objeto de inconstitucionalidade.

Verifica-se que no geral, predominam os dispositivos legais do tipo lei federal (119; 24,2%), a própria medida provisória federal (115; 23,4%) e a medida provisória federal como dispositivo legal (91; 18,5%). Porém, para o caso do dispositivo legal do tipo lei federal, o resultado predominante nas decisões é transferência ao plenário (38; 7,7%), enquanto que para medida provisória federal o resultado mais frequente é ação não conhecida (53; 10,8%). Ressalta-se ainda que nos casos de dispositivo legal do tipo constituição federal há um predomínio de casos sem liminar (31; 6,3%).

Tabela 21: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e o Objeto de Inconstitucionalidade.

Objeto de Inconstitucionalidade	Resultado nas decisões monocráticas (n = 492)																Total	
	ANC		AJ		D		DP		AD		I		SL		TP			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
DL – RICD	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
DL – RISF	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RCD	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
DL – RCN	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	2	0,4
DL – RSF	1	0,2	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,4
LCF	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	2	0,4	4	0,8
EC	3	0,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	3	0,6	7	1,4
DL – LCF	6	1,2	3	0,6	0	0,0	0	0,0	3	0,6	0	0,0	0	0,0	3	0,6	15	3,0
DL – EC	8	1,6	3	0,6	0	0,0	0	0,0	2	0,4	0	0,0	0	0,0	3	0,6	16	3,3
DL – DF	12	2,4	0	0,0	1	0,2	0	0,0	3	0,6	0	0,0	1	0,2	2	0,4	19	3,9
DF	10	2,0	4	0,8	0	0,0	0	0,0	4	0,8	1	0,2	0	0,0	7	1,4	26	5,3
DL – CF	2	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	31	6,3	1	0,2	34	6,9
LF	10	2,0	9	1,8	1	0,2	0	0,0	4	0,8	0	0,0	4	0,8	11	2,2	39	7,9
DL – MPF	43	8,7	9	1,8	0	0,0	0	0,0	3	0,6	3	0,6	3	0,6	30	6,1	91	18,5
MPF	53	10,8	8	1,6	4	0,8	0	0,0	3	0,6	0	0,0	0	0,0	47	9,6	115	23,4
DL – LF	26	5,3	16	3,3	1	0,2	1	0,2	27	5,5	2	0,4	8	1,6	38	7,7	119	24,2
Total	32	6,5	368	74,8	104	21,1	1492		100,0									

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

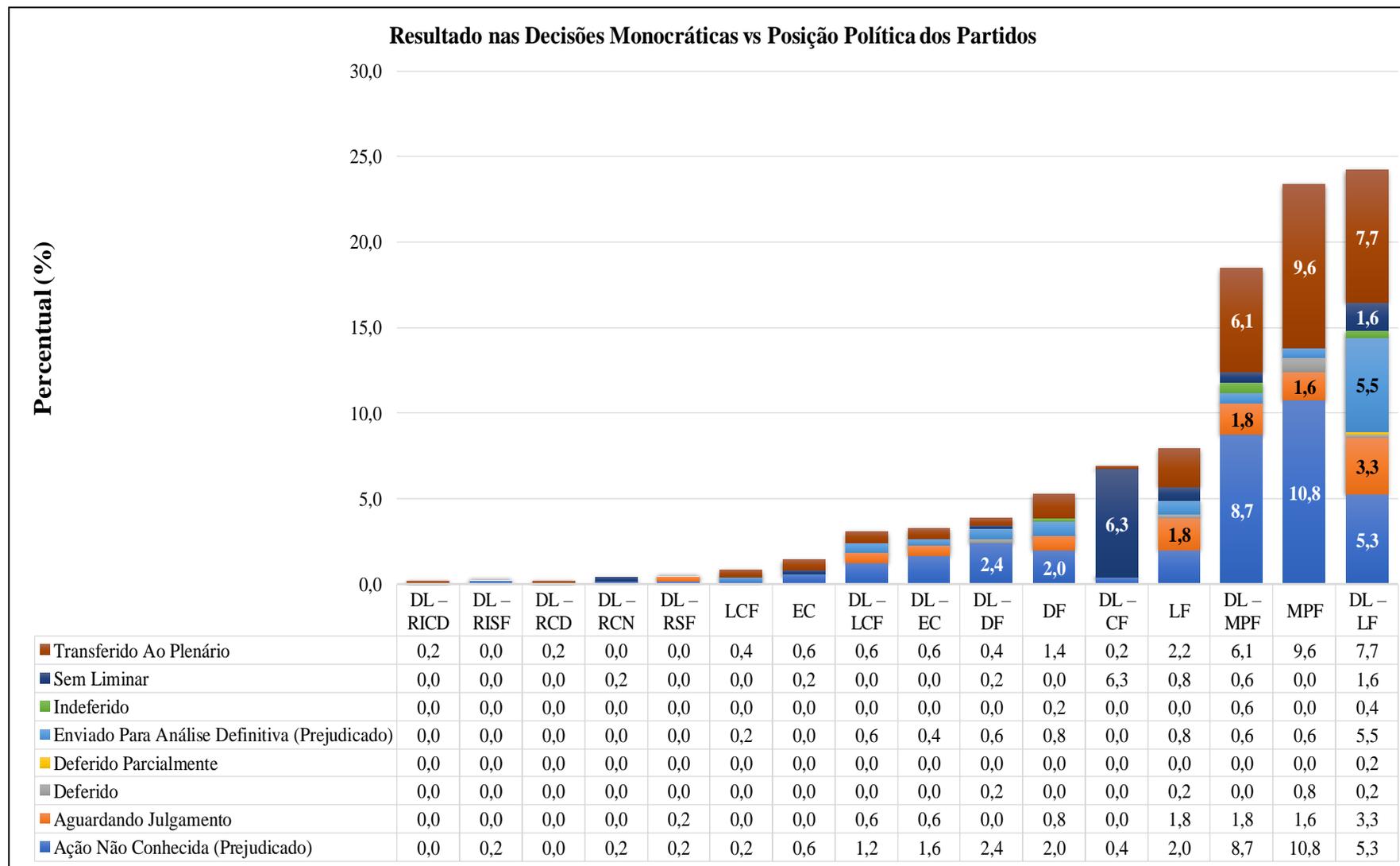
Chi-Sq = 279.4792; P-Value = 0.0001**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Nota 1: ANC - Ação Não Conhecida (Prejudicado); AJ - Aguardando Julgamento; D – Deferido; DP - Deferido Parcialmente; AD - Enviado Para Análise Definitiva (Prejudicado); I – Indeferido; SL - Sem Liminar; TP - Transferido Ao Plenário. **Nota 2:** Dispositivo legal - regimento interno da câmara dos deputados (DL – RICD); Dispositivo legal - regimento interno do senado federal (DL – RISF); Dispositivo legal - resolução da câmara dos deputados (DL – RCD); Dispositivo legal - resolução do congresso nacional (DL – RCN); Dispositivo legal - resolução do senado federal (DL – RSF); Lei complementar federal (LCF); Emenda constitucional (EC); Dispositivo legal - lei complementar federal (DL – LCF); Dispositivo legal - emenda constitucional (DL – EC); Dispositivo legal - decreto federal (DL – DF); Decreto federal (DF); Dispositivo legal - constituição federal (DL – CF); Lei federal (LF); Dispositivo legal - medida provisória federal (DL – MPF); Medida provisória federal (MPF); Dispositivo legal - lei federal (DL – LF).

Gráfico 44: distribuição de ADIns, segundo o resultado nas decisões monocráticas e o Objeto de Inconstitucionalidade.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 22 mostra a distribuição das ações direta de inconstitucionalidade, segundo o resultado das decisões de plenário e a relação com o objeto de inconstitucionalidade. Verifica-se que há dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado das decisões de plenário dependem do objeto de inconstitucionalidade.

Verifica-se que no geral, predominam os dispositivos legal do tipo lei federal (119; 24,2%), a própria medida provisória federal (115; 23,4%) e a medida provisória federal como dispositivo legal (91; 18,5%). Porém, para o caso do dispositivo legal do tipo constituição federal, o objeto de inconstitucionalidade predominante nas decisões de plenário é ausência de liminar (31; 6,3%), enquanto que para casos cujo objeto de inconstitucionalidade é o dispositivo legal do tipo lei federal o resultado mais frequente é o indeferimento (26; 5,3%), assim como nos casos com objeto do tipo medida provisória federal (39; 7,9%). Essas diferenças se mostraram significativas, com probabilidade de ocorrência de 95%.

Tabela 22: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e o Objeto de Inconstitucionalidade.

Objeto de Inconstitucionalidade	Resultado das decisões de plenário (n = 492)														Total	
	AJ		D		DP		IND		INE		PO		SL			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
DL – RICD	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RISF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RCD	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RCN	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	1	0,2	2	0,4
DL – RSF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,4	0	0,0	0	0,0	2	0,4
LCF	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2	2	0,4	0	0,0	0	0,0	4	0,8
EC	0	0,0	0	0,0	1	0,2	2	0,4	3	0,6	0	0,0	1	0,2	7	1,4
DL – LCF	0	0,0	0	0,0	1	0,2	2	0,4	12	2,4	0	0,0	0	0,0	15	3,0
DL – EC	0	0,0	1	0,2	0	0,0	2	0,4	13	2,6	0	0,0	0	0,0	16	3,3
DL – DF	0	0,0	1	0,2	0	0,0	2	0,4	15	3,0	0	0,0	1	0,2	19	3,9
DF	0	0,0	4	0,8	2	0,4	1	0,2	19	3,9	0	0,0	0	0,0	26	5,3
DL – CF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	2	0,4	0	0,0	31	6,3	34	6,9
LF	1	0,2	2	0,4	1	0,2	6	1,2	23	4,7	2	0,4	4	0,8	39	7,9
DL – MPF	1	0,2	6	1,2	3	0,6	20	4,1	58	11,8	0	0,0	3	0,6	91	18,5
MPF	0	0,0	5	1,0	3	0,6	39	7,9	68	13,8	0	0,0	0	0,0	115	23,4
DL – LF	0	0,0	3	0,6	11	2,2	26	5,3	71	14,4	0	0,0	8	1,6	119	24,2
Total	2	0,4	23	4,7	23	4,7	103	20,9	290	58,9	2	0,4	49	10,0	492	100,0

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

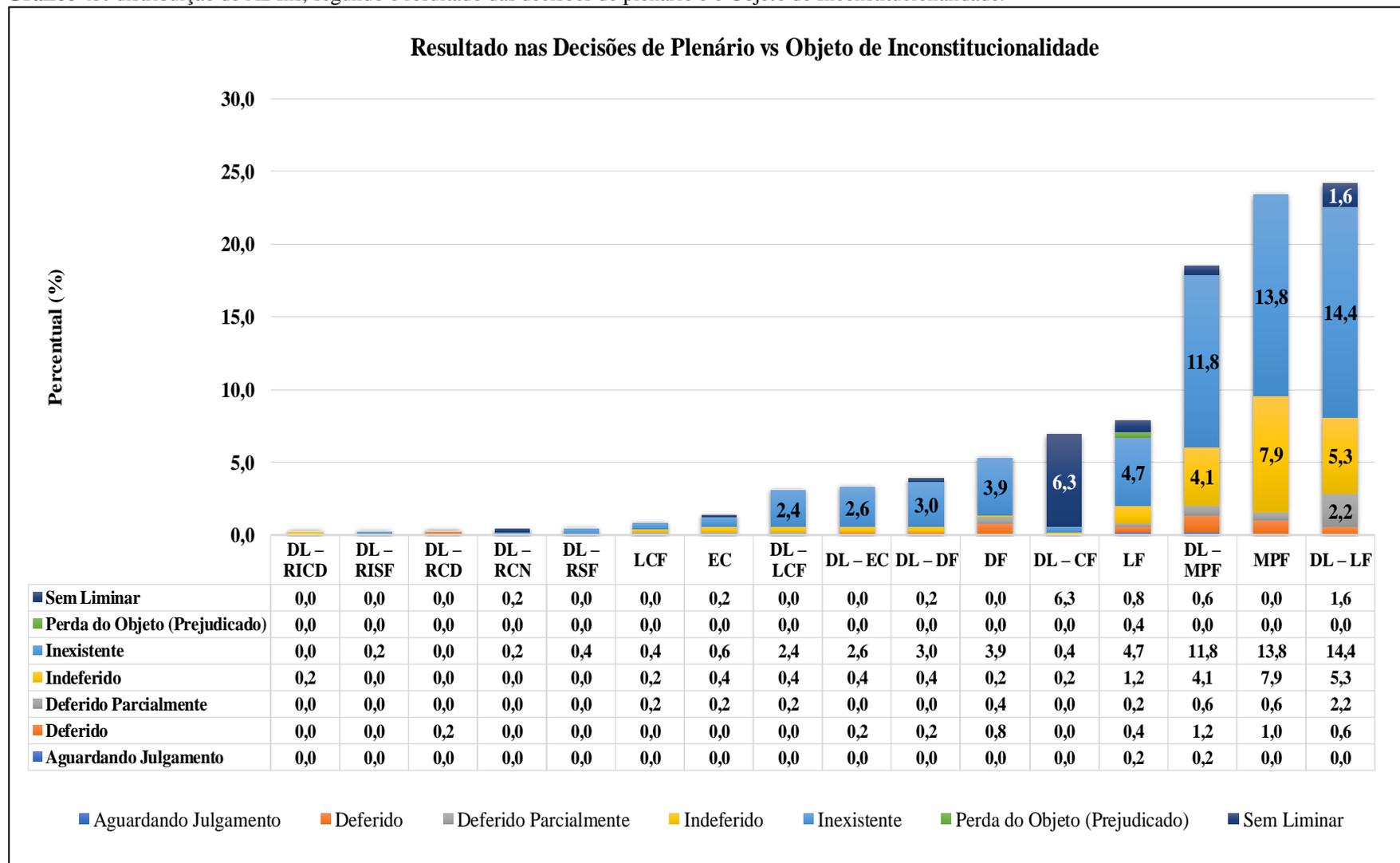
Chi-Sq = 239.9201; P-Value = 0.0001**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Nota 1: AJ – Aguardando Julgamento; D – Deferido; DP – Deferido Parcialmente; IND – Indeferido; INE – Inexistente; PO – Perda do Objeto. **Nota 2:** Dispositivo legal - regimento interno da câmara dos deputados (DL – RICD); Dispositivo legal - regimento interno do senado federal (DL – RISF); Dispositivo legal - resolução da câmara dos deputados (DL – RCD); Dispositivo legal - resolução do congresso nacional (DL – RCN); Dispositivo legal - resolução do senado federal (DL – RSF); Lei complementar federal (LCF); Emenda constitucional (EC); Dispositivo legal - lei complementar federal (DL – LCF); Dispositivo legal - emenda constitucional (DL – EC); Dispositivo legal - decreto federal (DL – DF); Decreto federal (DF); Dispositivo legal - constituição federal (DL – CF); Lei federal (LF); Dispositivo legal - medida provisória federal (DL – MPF); Medida provisória federal (MPF); Dispositivo legal - lei federal (DL – LF).

Gráfico 45: distribuição de ADIns, segundo o resultado das decisões de plenário e o Objeto de Inconstitucionalidade.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

A tabela 23 mostra a distribuição das ações direta de inconstitucionalidade, segundo o resultado dos julgamentos e a relação com o objeto de inconstitucionalidade. Verifica-se que há dependência altamente significativa ($p < 0.05$) entre estas variáveis, de forma que o resultado dos julgamentos depende do objeto de inconstitucionalidade. Observa-se que nos casos de resultados de ação não conhecida, predomina o objeto de inconstitucionalidade do tipo lei federal (17; 3,5%), assim como nos casos que estão aguardando julgamento (33; 6,7%), improcedente (21; 4,3%), parcialmente procedente (10; 2%), enquanto que nos casos de resultados com perda de legitimidade. O objeto de inconstitucionalidade mais frequente é o dispositivo legal do tipo medida provisória federal (4; 0,8%), no caso de julgamentos com perda de objeto, o objeto de inconstitucionalidade mais frequente é medida provisória federal (81; 16,5%) e para os casos procedentes, o objeto mais frequente é o dispositivo legal do tipo constituição federal (21; 4,3%).

Tabela 23: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e o Objeto de Inconstitucionalidade.

Objeto de Inconstitucionalidade	Resultado dos Julgamentos (n = 492)										Total					
	ANC		AJ		I		PP		PL				PO		P	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
DL – RICD	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RISF	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
DL – RCD	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	1	0,2
DL – RCN	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	2	0,4
DL – RSF	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0	2	0,4
LCF	0	0,0	1	0,2	1	0,2	1	0,2	0	0,0	1	0,2	0	0,0	4	0,8
EC	2	0,4	1	0,2	2	0,4	1	0,2	0	0,0	1	0,2	0	0,0	7	1,4
DL – LCF	4	0,8	4	0,8	3	0,6	1	0,2	1	0,2	2	0,4	0	0,0	15	3,0
DL – EC	7	1,4	4	0,8	2	0,4	1	0,2	1	0,2	1	0,2	0	0,0	16	3,3
DL – DF	9	1,8	1	0,2	3	0,6	0	0,0	0	0,0	6	1,2	0	0,0	19	3,9
DF	5	1,0	6	1,2	4	0,8	0	0,0	1	0,2	8	1,6	2	0,4	26	5,3
DL – CF	1	0,2	0	0,0	0	0,0	5	1,0	1	0,2	6	1,2	21	4,3	34	6,9
LF	6	1,2	13	2,6	3	0,6	2	0,4	2	0,4	11	2,2	2	0,4	39	7,9
DL – MPF	7	1,4	16	3,3	2	0,4	0	0,0	4	0,8	60	12,2	2	0,4	91	18,5
MPF	15	3,0	13	2,6	5	1,0	1	0,2	0	0,0	81	16,5	0	0,0	115	23,4
DL – LF	17	3,5	33	6,7	21	4,3	10	2,0	3	0,6	31	6,3	4	0,8	119	24,2
Total	75	15,2	93	18,9	47	9,6	22	4,5	13	2,6	211	42,9	31	6,3	492	100,0

Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

Chi-Sq = 285.5157; P-Value = 0.0001**

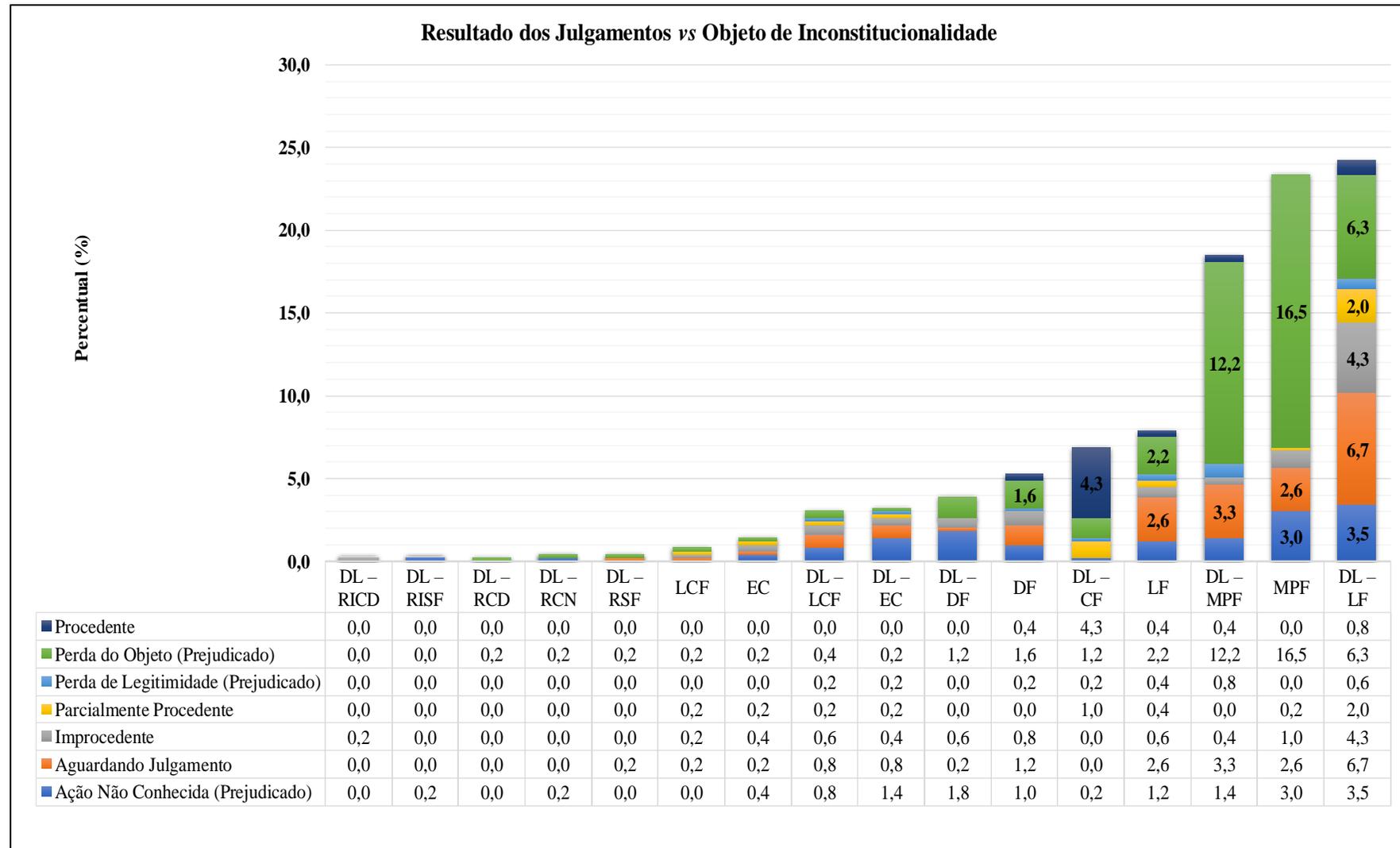
** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Nota 1: ANC - Ação Não Conhecida (Prejudicado); AJ - Aguardando Julgamento; I - Improcedente; PP - Parcialmente Procedente; PL - Perda de Legitimidade; PO - Perda do Objeto; P - Procedente.

Nota 2: Dispositivo legal - regimento interno da câmara dos deputados (DL – RICD); Dispositivo legal - regimento interno do senado federal (DL – RISF); Dispositivo legal - resolução da câmara dos deputados (DL – RCD); Dispositivo legal - resolução do congresso nacional (DL – RCN); Dispositivo legal - resolução do senado federal (DL – RSF); Lei complementar federal (LCF); Emenda constitucional (EC); Dispositivo legal - lei complementar federal (DL – LCF); Dispositivo legal - emenda constitucional (DL – EC); Dispositivo legal - decreto federal (DL – DF); Decreto federal (DF); Dispositivo legal - constituição federal (DL – CF); Lei federal (LF); Dispositivo legal - medida provisória federal (DL – MPF); Medida provisória federal (MPF); Dispositivo legal - lei federal (DL – LF).

Gráfico 46: distribuição de ADIns, segundo o resultado dos Julgamentos e o Objeto de Inconstitucionalidade.



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Supremo Tribunal Federal

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados estatísticos esclareceram que os atores partidários brasileiros têm interesse no poder de veto do Supremo Tribunal Federal. Contudo, o comportamento do tribunal varia conforme o assunto questionado e a posição política do partido. A análise demonstrou que cada ação constitucional possui um impacto diferente no cenário político nacional e, conforme os processos mapeados foram estudados, existiram resultados úteis que impuseram derrotas políticas e outros que não atenderam aos anseios de alguns atores por uma interferência jurídica.

Nos mandados de segurança restou claro que o STF não possui correlação com os questionamentos dos parlamentares ou, tão pouco, com a posição política dos partidos que integraram à época da propositura destas ações. Daí pode-se concluir que o tribunal não considera, via de regra, o controle de constitucionalidade abstrato e prévio como um meio útil para exercer a revisão judicial. Não obstante, considerando algumas exceções em liminares suspendendo temporariamente o processo legislativo, também se conclui que as preferências individuais dos ministros relatores correspondem como elemento dissonante para que a Suprema Corte sirva de instância contra majoritária à vontade da maioria dos legisladores. Entretanto, as preferências individuais dos relatores, nestes casos, não são capazes de suplantar a vontade imposta pela maioria do plenário do tribunal.

Por outro lado, no julgamento das ADIns os comportamentos foram diversos. Para partidos de oposição, o comportamento dos relatores e do plenário do tribunal é, via de regra, aguardar o andamento dos debates na arena legislativa e não exercer vetos judiciais precipitados. Isto explica porque a maioria das ações foram prejudicadas ou encontram-se aguardando julgamento. Logo, é importante frisar que o uso do Judiciário por atores partidários de oposição, ainda que possa ensejar uma resposta dura sobre questões delicadas, não provoca nos ministros um sentimento de precipitação para julgar os processos.

Para partidos de coalizão o posicionamento mais relacionado no STF foi o encaminhamento dos processos para o julgamento do plenário, tanto dos pedidos cautelares quanto para o julgamento final, ou não conhecimento da ação. Novamente a postura de cautela surge, todavia, não existe uma inércia no processo porque os relatores optam levar ao conhecimento do plenário os pedidos de revisão judicial como manda a lei.

Por fim, sobre os partidos sem posição política declarada, curiosamente os relatores optam por encaminhar as ADIns para um julgamento definitivo prejudicando os pedidos cautelares. O elemento destoante nesta análise é que os relatores do STF parecem não se sentir tão pressionados a dar um encaminhamento diferenciado nestes tipos de demandas.

De todo modo, ainda que algumas posturas sejam semelhantes no encaminhamento das ADIns, os ministros do STF demonstram a pressão sofrida pelos atores partidários. Esta pressão não influencia diretamente no resultado dos julgamentos, mas na forma como as ADIns serão movimentadas e julgadas. A busca pelo resultado constitucional parece evidente, mas a postura que leva o tribunal a chegar no julgamento é que se modifica conforme o autor partidário.

Sobre a existência de correlação entre as ADIns e os objetos questionados nas ações, os resultados estatísticos corroboram a análise descritiva do capítulo 02. Ou seja, o Supremo Tribunal Federal se dedica mais aos assuntos que envolvem os artigos da Constituição de 1988, bem como aos artigos e íntegras de legislações que também envolvem a Constituição.

Quando as ADIns são usadas para questionar objetos fora desse padrão normativo (ex: medidas provisórias e resoluções legislativas) ou o tribunal se abstém de julgá-las com celeridade ou as indefere. Assim, mesmo com a tentativa de politização do controle de constitucionalidade, a Suprema Corte tenta cumprir e ao mesmo tempo demonstrar o papel imparcial e apartidário. Dessa forma, conclui-se que o posicionamento político e as preferências podem ser vistos de forma mais clara nas posições dos relatores, quando julgam liminares ou cautelares, do que quando o plenário julga por maioria.

Evidentemente, os discursos dos ministros realizados nos julgamentos do plenário também podem ser objetos de estudo e talvez sejam capazes de indicar ou ressaltar as preferências individuais, mas esse não é o objeto desta dissertação.

Respeitado o desenho institucional sobre a forma adequada para se promover a revisão judicial, por meio do controle de constitucionalidade em ações declaratórias de inconstitucionalidade, os juízes são atores com poder de veto. Os juízes exercem poder de veto quando realizam interpretações constitucionais. E o veto exercido não pode ser considerado necessariamente uma oposição política. No caso do Supremo Tribunal Federal do Brasil, os ministros do STF podem ser considerados *veto-players* institucionais.

É certo que o elemento da revisão judicial faz parte do desenho institucional federalista importado para diversos países. E não é surpreendente que a imposição de inovações pelos julgadores fosse demandada por diversos atores partidários no Brasil. Os diversos estudos nacionais e internacionais apontados analisaram o modelo institucional do Poder Judiciário, a sua independência funcional, a atribuição da revisão judicial no Estado de Direito e a politização de suas estruturas, através da análise de interferência sobre o processo legislativo. Em síntese, os estudos analisaram o poder de veto empregado por tribunais constitucionais e a postura dos seus atores.

Quando o Supremo Tribunal Federal confirma ou anula uma determinada escolha política do Congresso, formalizada através de um processo, dependendo do ator político que decidiu contestar o ato no Judiciário, o posicionamento constitucional foi extremamente útil ou prejudicial, tanto para o partido político no poder quanto para a oposição partidária. O levantamento de dados nesta dissertação apontou como ocorreu chamamento do STF para julgar casos contra o processo legislativo e contra leis em geral. O problema de pesquisa foi direcionado a analisar o grau do poder de veto exercido pelo Supremo Tribunal Federal, quando provocado pelos atores partidários do poder Legislativo.

A hipótese do primeiro capítulo propôs que os políticos e os partidos que não integram a coalizão de governo são a maioria opositora nas ações constitucionais de mandado de segurança contra o processo legislativo e nas ADIns contra legislações em geral. Não obstante, também foram examinadas as dimensões dos partidos políticos nos casas legislativas, enquanto elemento importante à análise sobre a participação dos atores partidários nas ações pesquisadas.

A hipótese do segundo capítulo considerou que o Supremo Tribunal Federal, quando provocado pelos atores partidários a exercer o controle de constitucionalidade, abstrato ou concreto, admitiu interferir em qualquer circunstância sobre a estabilidade decisória do Legislativo. Desse modo, o poder de veto dos ministros e do plenário do STF foram observados e descritos.

Por fim a análise estatística comprovou que os ministros do STF atuam como *veto-players* institucionais quando analisam certos tipos de ADIns, mas não atuam da mesma forma quando as ADIns possuem um questionamento constitucional com motivação política ou quando mandados de segurança são movidos por parlamentares contra o processo legislativo.

Sobre o controle de constitucionalidade preventivo, através de mandado de segurança, concluímos da seguinte forma: (i) parlamentares brasileiros buscam a Suprema Corte como arena paralela ao Legislativo; (ii) crises institucionais incentivam parlamentares a buscar o Poder Judiciário contra o processo legislativo; (iii) o STF admite vetar temporariamente e excepcionalmente o processo legislativo; (iv) mas, via de regra, o ínfimo número de vetos temporários e a inexistência de vetos definitivos contra o processo legislativo indicam que o controle abstrato de constitucionalidade não é admitido pelo STF; (v) e as posições políticas dos atores partidários e o objeto questionado não são considerados pelo STF no julgamento de mandados de segurança contra o processo legislativo.

Sobre o controle concentrado de constitucionalidade por meio de ADIns foram destacadas as seguintes conclusões: (i) o uso de ADIns serve para interferir em agendas políticas do Executivo; (ii) quando o Executivo assina medidas provisórias ele legitima partidos de

oposição a usarem ADIns; (iii) as medidas provisórias alteram o *status quo* legislativo; (iv) os partidos políticos não excluem do cálculo político o uso de ADIns contra resoluções do Legislativo; por outro lado, (vi) o STF admite vetar temporariamente artigos de leis e leis integrais em ADIns; (vii) e também admite exercer um veto definitivo revisando artigos de leis e leis integrais; (viii) mas, o STF não admite exercer um julgamento rápido e, conseqüentemente, uma revisão definitiva em processos com motivação política; (ix) o maior número de vetos por revisão judicial foi realizado contra artigos da constituição e de leis ordinárias; (x) crises políticas aumentam a demanda pela revisão judicial do STF, pois o número de ADIns aumentou conforme as crises entre governos e partidos de oposição; (xi) e, finalmente, as posições políticas dos atores partidários e o objeto questionado são considerados pelo STF e interferem no andamento das ADIns.

A teoria dos *veto-players* na política destaca que as instituições de um governo são capazes de ordenar decisões políticas através da imposição de vetos políticos por atores específicos. Conforme destacado anteriormente, o poder de veto poder ser exercido por legisladores (no âmbito da arena política), pelo presidente (sobre legislações) ou por juízes constitucionais ou ministros (através de revisão judicial).

Para a teoria, os atores que oferecem vetos no estilo “pegar ou largar” a outros atores com poder de veto possuem o controle sobre dos atos capazes de substituir o *status quo* (TSEBELIS, 2009). E o Judiciário, através da Suprema Corte, pode exercer um veto jurídico ao melhor estilo “pegar ou largar”, porquanto, em tese as decisões judiciais devem ser cumpridas com base no modelo de separação de poderes.

Finalmente, conclui-se que os limites entre o veto político e o estrito cumprimento da revisão judicial está, justamente, na adequação da forma nas ações que questionaram a inconstitucionalidade tanto do processo legislativo quanto dos artigos da Constituição Federal. O modelo de revisão judicial brasileiro não comporta um exercício preventivo da justiça sobre as atribuições do Legislativo. Concluindo sobre a realidade do Supremo Tribunal Federal, a luz da teoria de *veto-players* institucionais, podemos afirmar que a Suprema Corte é um *veto-player* externo e contra majoritário quando exerce interpretações constitucionais em ADIns contra artigos da constituição e artigos de leis federais. Todavia, quando o tribunal é chamado a exercer um veto sobre o processo legislativo, é absorvido pelo sistema político por não aceitar exercer o controle abstrato de constitucionalidade; e, quando é chamado a exercer um vento sobre ADIns com motivações políticas, também é absorvido por decidir não interferir com celeridade no embate entre legisladores e governo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Acir dos Santos. 1998. **A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso da Medida Provisória**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- ALTMAN, David; LUNA, Juan Pablo; PIÑEIRO, Rafael; e TORO, Sergio. 2009. **Partidos y Sistemas de Partidos En América Latina**. *Revista de Ciencia Política* 29 (3): 775–99.
- AMARAL, Oswaldo E. do. 2013. **O Que Sabemos Sobre a Organização Dos Partidos Políticos: Uma Avaliação de 100 Anos de Literatura**. *Revista Debates* 7 (2): 11–32.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. 2002. **Governos de coalizão e mecanismo de alarme de incêndio no controle legislativo de medidas provisórias**. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, p. 5-38,
- AMORIM NETO, Octávio, SANTOS, Fabiano. 2002. **A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação**. In: WERNECK VIANNA, L. (org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ,
- AYRES, Manuel. 2015. *BioEstat 5.4: aplicações estatísticas nas áreas das ciências biológicas e médicas*. Sociedade Civil Mimirauá.
- BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE JR, William N.; FERREJOHN, John. 2001. **A political theory of federalism**. v. 223, p. 224. In: FERREJOHN, John; RAKOVE, Jack N.; RILEY, Jonathan 2001. (Ed.). *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge University Press.
- BRAGA, M.S.S.; e BOURDOUKAN, A. 2009. **Partidos Políticos No Brasil: Organização Partidária, Competição Eleitoral e Financiamento Público**. *Perspectivas: Revista de Ciências* n. 35: 117–48. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/index.php/perspectivas/article/view/2290>>. Acesso em: 03/01/2018.
- _____. 2013. **A Agenda Dos Estudos Sobre Partidos Políticos e Sistemas Partidários No Brasil**. *Agenda Política* 1 (1): 1–25.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988)**, de 05 de outubro 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1. P. 1.
- BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. 2011. **Estatística Básica**., 7ª edição.
- CAREY, J.; e SHUTGART, M. 1995. **Executive decree authority: calling out the tanks, os just filing out the forms?**. Cambridge: Cambridge University Press.
- DA ROS, L. 2008. **Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal (1988-**

2007). (Dissertação de Mestrado). Rio Grande do Sul: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

DAHL, R. 1957. **Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker.** *Journal of Public Law*, 6, 279-295.

DE CASTRO, M. F. 1997, **The courts, law, and democracy in Brazil.** *International Social Science Journal*, 49: 241–252. doi:10.1111/j.1468-2451.1997.tb00019.x

DIDIER JR., Fredie. 2015. **Curso de Direito Processual Civil.** 17ª ed. Salvador: JusPODIVM.

DOTAN M. H., Yoav. 2016. **Legal Defeats—Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?** *Comparative Political Studies*. Vol 38, Issue 1, pp. 75 – 103. DOI: 10.1177/0010414004270969

DURVEGER, Maurice. 1957. **Los partidos políticos. Traducción de Julieta Campos y Enrique Gonzalez Pedrero.** México: Fondo de Cultura Económica.

EPP, C. 1998. **The Rights Revolution: Lawyers, activists and Supreme Courts in comparative perspectives.** Chicago: The University of Chicago.

EPSTEIN, Lee; ROWLAND, Claude K. 1991. **Debunking the myth of interest group invincibility in the courts.** *American Political Science Review*, v. 85, n. 1, p. 205-217.

_____. 1994. **Exploring the Participation of Organized Interests in State Court Litigation.** *Political Research Quarterly*, v. 47, n. 2, p. 335-351.

_____. et al. 1998. **Do political preferences change? A longitudinal study of US Supreme Court justices.** *The Journal of Politics*, v. 60, n. 3, p. 801-818.

_____.; KNIGHT, Jack. 2000. **Toward a strategic revolution in judicial politics: A look back, a look ahead.** *Political Research Quarterly*, v. 53, n. 3, p. 625-661.

_____.; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. 2001. **The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government.** *Law and Society review*, p. 117-164.

_____.; KNIGHT, Jack; MARTIN, Andrew D. 2001. **The Supreme Court as a strategic national policymaker.** *Emory LJ*, v. 50, p. 583.

_____.; MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M.; & SEGAL, Jeffrey A. 2007. **Ideological drift among Supreme Court justices: Who, when, and how important.** *Nw. UL Rev.*, v. 101, p. 1483.

_____.; LANDES, William M.; POSNER, Richard A. 2011. **Why (and when) judges dissent: A theoretical and empirical analysis.** *Journal of Legal Analysis*, v. 3, n. 1, p. 101-137.

FAVOREU, Louis. 1986. **La décision de constitutionnalité.** *Revue internationale de droit comparé*, v. 38, n. 2, p. 611-633.

_____. 1994. **La légitimité du juge constitutionnel.** *Revue internationale de droit comparé*, v. 46, n. 2, p. 557-581.

FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry. 1991. **Limitation of statutes: Strategic statutory interpretation.** *Geo. LJ*, v. 80, p. 565.

_____. 1998. **Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence.** *S. Cal. L. Rev.*, v. 72, p. 353.

_____.; RAKOVE, Jack N.; RILEY, Jonathan. 2001. (Ed.). **Constitutional culture and democratic rule.** Cambridge University Press.

_____. 2002. **Judicializing politics, politicizing law.** *Law and contemporary problems*, v. 65, n. 3, p. 41-68.

_____.; PASQUINO, Pasquale. 2003. **Rule of democracy and rule of law.** *Democracy and the Rule of Law*, p. 242-60.

_____.; ROSENBLUTH, Frances; SHIPAN, Charles. 2009. **Comparative judicial politics.** In: *The Oxford Handbook of Comparative Politics*.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1994. **O Processo Legislativo e a Produção Legal no Processo Pós-Constituinte.** In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 38.

_____. _____. 1995. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, n. 29, p. 175-200, outubro.

_____. _____. 1999. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. _____. 2001. **Instituições e política no controle do Executivo.** Dados, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4.

_____. _____. 2003. **Medidas provisórias.** In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. Reforma política e cidadania. São Paulo: Perseu Abramo.

_____. _____. 2006. **Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário.** In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

GERALD, N. R. 2008. **The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?** Second Edition. Chicago: American Politics and Political Economy Series.

GILMOUR, R. S.; e BARBARA, H. C. 1984. **After the Congressional Veto: Assessing the Alternatives.** Journal of Policy Analysis and Management 3, no. 3 (1984): 373-92. doi:10.2307/3324272.

HAMILTON, MADINSON & JAY. 2003. **O Federalista.**, Belo Horizonte: Editora Líder.

HÖNNIGE, Christoph. 2007. **Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks.** Springer-Verlag.

_____. 2009. **The electoral connection: How the pivotal judge affects oppositional success at European constitutional courts.** West European Politics, v. 32, n. 5, p. 963-984.

_____. 2011. **Verfassungsgerichte: neutrale Verfassungshüter oder Vetospieler?.** In: Grotz F., Müller-Rommel F. (eds) Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-531-93217-0_13

_____. 2011. **Impliziter Verfassungswandel durch das Bundesverfassungsgericht in gesellschaftlichen und politischen Fragen.** In: Verfassungswandel im Mehrebenensystem. VS Verlag für Sozialwissenschaften. p. 249-271.

_____. et al. 2016. **Veto Players, Veto Bargaining and Constitutional Courts: Theoretical Considerations and Empirical Lessons.** Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2739927>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2739927>>. Acesso em 22/02/2018.

JONES, M. P.; MAINWARING, S. 2003. **The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas.** Party Politics. Vol 9, Issue 2, pp. 139 – 166. First Published March 1, 2003. <https://doi.org/10.1177/13540688030092002>

KINZO, M. D. G. 1993. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

LEIRAS, Marcelo. 2010. **Los Procesos de Descentralización y La Nacionalización de Los Sistemas de Partidos En América Latina**. *Política y Gobierno* 17 (2): 205–41.

LIJPHART, Arend. 1995. **Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos**. *Revista Española de Ciencia Política* 74 (96): 427–95.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 1998. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/24982>

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. 2001. **Estructuras de División, Sistemas de Partidos y Alineamientos Electorales**. In: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, edited by Albert Batlle, 231–73. Ariel.

MAIR, Peter. 2003. **Os Partidos Políticos e a Democracia**. *Análise Social* 38 (167): 277–93.

MAINWARING, Scott et al. 1989. **Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues**. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies.

_____. 1990. **Presidentialism in Latin America**. *Latin American Research Review*, v. 25, n. 1, p. 157-179.

_____.; O'DONNELL, Guillermo A. 1992. **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective**. University of Notre Dame Press.

_____. 1993. **Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination**. *Comparative political studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228.

_____. 1997. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa**. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1119>>.

_____.; SHUGART, Matthew Soberg. 1997. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____.; LIÑÁN, Aníbal Pérez. 1997. **Party discipline in the Brazilian constitutional congress**. *Legislative studies quarterly*, p. 453-483.

_____. 1998. **Party systems in the third wave**. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 67-81.

_____. 1999. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil.** Stanford University Press.

_____.; TORCAL, Mariano. 2006. **Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization.** Handbook of party politics, v. 11, n. 6, p. 204-227.

MANUEL, A.; RAMOS, M. L.; e CAMPO, E. Del. 2001. **La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas en América Latina.** Tribunal Electoral Del Poder Judicial de La Federación de México- RIMEL, 15, 57–83. Retrieved from <http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=16248&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=16060>

MASON, E. C. 1890. **The Veto Power: Its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1889).** Boston: Ginn & Company.

MELO, C.R.F. 2000. **Partidos e Migração partidária na Câmara dos Deputados.** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais. ISSN: 0011-5258.

MCCUBBINS, M., & RODRIGUEZ, D. 2008. **The Judiciary and the Role of Law.** In The Oxford Handbook of Political Economy. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548477.003.0015

MCNOLLGAST (MCCUBBINS, Mat; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry.). 1994. **Politics and the courts: A positive theory of judicial doctrine and the rule of law.** S. Cal. L. Rev., v. 68, p. 1631.

_____. 2005. **The Political Economy of Law: Decision-Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies.** SIEPR Discussion Paper No. 04-35. Stanford Institute for Economic Policy Research.

_____. 2006. **Conditions for Judicial Independence.** Journal of Contemporary Legal Issues, v. 15, p. 105.

NICOLAU, Jairo; SCHMITT, Rogério Augusto. 1995. **Sistema eleitoral e sistema partidário.** Lua nova, v. 36, p. 129-147.

_____. 2010. **Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009.** In: Horizontes Das Ciências Sociais No Brasil: Ciência Política, edited by Renato Lessa, 217–40. Barcarola.

NOHLEN, Dieter. 1997. **Sistemas Electorales y Reforma Electoral.** Simpósio sobre reforma eleitoral, 73. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.

_____. 1998. **Sistemas electorales y partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica. Sección de obras de política y derecho.

_____.; 1998b. **Sistemas electorales presidenciales y parlamentários**. In: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel. 1998. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica.

_____. 2013. **Controversias Sobre Sistemas Electorales y Sus Efectos**. Revista Espanola de Ciencia Política 1 (31): 9–39.

PALERMO, Vicente. 2000. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19/01/2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>.

PELTASON, J. W. 1955. **Federal courts in the political process**. New York: Random House.

PEREIRA, Carlos, and Bernardo Mueller. 2003. **Partidos Fracos Na Arena Eleitoral e Partidos Fortes Na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral No Brasil**. Dados 46 (4): 735–71. doi:10.1590/S0011-52582003000400004.

PESSANHA, Charles. 2002. **O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática**. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

POWER, Timothy J. 1998, **The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil**. In: CAREY, J. M; e SHUGART, M. S. Executive decree authority (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

REICH, Gary. 2002. **Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy**. Legislative Studies Quarterly, vol. 27, no. 1, 2002, pp. 5–31. JSTOR, JSTOR, www.jstor.org/stable/3598517.

RIKER, William H.; WEINGAST, Barry R. 1988. **Constitutional regulation of legislative choice: The political consequences of judicial deference to legislatures**. Virginia Law Review, p. 373-401.

RODRIGUES, L.M. 2009a. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 186 p. ISBN: 978-85-7982-025-0. Available from SciELO Books.

_____. 2009b. **Os partidos brasileiros representam algo?** In: Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados [online]. Rio

de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 16-36. ISBN: 978-85-7982-025-0. Available from SciELO Books.

SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew Soberg. 2003. **Presidentialism, elections and representation**. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 1, p. 33-60.

_____. 2006. **Presidents, Prime Ministers, and Parties a Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behaviour**. In: Documento presentado en el congreso de la American Political Science Association.

_____. 2010. **Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior**. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano G. M. 2007. **O Poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SARTORI, Giovanni. 1987. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Ciencias Sociales. Madrid: Alianza Editorial.

SHAPIRO, M. 1994. **Judges as Liars**. Berkeley Law Scholarship Repository. Faculty Scholarship. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/266/> . Acesso em 09/10/2017.

_____.; SWEET, Alec Stone. 2002a. **On law, politics, and judicialization**. Oxford University Press. DOI: 10.1093/0199256489.001.0001.

_____. **Law, Courts, and Social Science**. 2002b. Oxford Scholarship Online. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. 2002. *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press.

_____. **Political Jurisprudence**. 2002c. Oxford Scholarship Online. DOI:10.1093/0199256489.003.0001. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. 2002. *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/0199256489.001.0001.

_____. **Judicial Law-Making and Precedent**. 2002d. Oxford Scholarship Online. DOI:10.1093/0199256489.003.0001. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. 2002. *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/0199256489.001.0001.

_____. **Towards a Theory of Stare Decisis**. 2002e. Oxford Scholarship Online. DOI:10.1093/0199256489.003.0003. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. 2002. *On law, politics, and judicialization*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/0199256489.001.0001.

_____. 2004. **Judicial Review in Developed Democracies**. In: Gloppen, S.; Gargarella, R.; e Skaar, E. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London: Frank Cass Publishers.

SEGAL, Jeffrey A. et al. 1995. **Ideological values and the votes of US Supreme Court justices revisited**. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 3, p. 812-823

_____. 1997. **Separation-of-powers games in the positive theory of congress and courts**. *American Political Science Review*, v. 91, n. 1, p. 28-44.

_____.; WESTERLAND, Chad. 2005. **The Supreme Court, Congress, and Judicial Review**. *North Carolina Law Review*, v. 83, n. 5, p. 1323.

_____. 2008. **Judicial behavior**. In: *The Oxford Handbook of Political Science*.

_____.; WESTERLAND, Chad; LINDQUIST, Stefanie A. 2011. **Congress, the Supreme Court, and judicial review: Testing a constitutional separation of powers model**. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 1, p. 89-104.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. 1992. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1995a. **The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government**. *American Political Science Review*, v. 89, n. 2, p. 327-343.

_____. 1995b. **Parliaments over presidents**. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 2, p. 168-172, 1995.

_____. 1998. **The inverse relationship between party strength and executive strength: a theory of politicians' constitutional choices**. *British Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 1-29.

_____. 2005. **Comparative executive-legislative relations: Hierarchies vs. transactions in constitutional design**. University of California, Irvine, Center for the Study of Democracy.

STONE, Alec. 1992. **Abstract constitutional review and policy making in Western Europe**. In: JACKSON, Donald; TATE, Chester Neal (eds.). *Comparative judicial review and public policy*. Westport: Greenwood Press.

SWEET, Alec Stone. 1999. **Judicialization and the Construction of Governance**. Faculty Scholarship Series. Paper 75. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/75>. Acesso em 22/02/2018.

_____. 2000. **Governing with judges: constitutional politics in Europe.** Oxford University Press.

_____. 2002a. **Judicialization and the Construction of Governance.** Oxford Scholarship Online. DOI: 10.1093/0199256489.003.0002. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. 2002. On law, politics, and judicialization. Oxford University Press.

_____. 2002b. **Constitutional courts and parliamentary democracy.** West European Politics, v. 25, n. 1, p. 77-100. Faculty Scholarship Series. Paper 84. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/84>. Acesso em 22/02/2018.

_____. 2011. **Constitutions and judicial power.** Comparative politics, v. 218. Oxford Comparative Politics. Disponível em: <http://works.bepress.com/alec_stone_sweet/28/>. Acesso em 01/03/2018.

_____. 2012. **Constitutional Courts.** In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Faculty Scholarship Series. Paper 4627. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4627>. Acesso em 01/03/2018.

TAYLOR, M. M. 2008a. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil.** University Press Scholarship Online. Stanford Scholarship Online: 2013. DOI: 10.11126/stanford/9780804758116.001.0001

_____. 2008b. **The Supreme Federal Tribunal and Veto Players in Brazilian Politics.** In: Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil. University Press Scholarship Online. Stanford Scholarship Online: 2013. DOI: 10.11126/stanford/9780804758116.0030004

_____.; DA ROS, L., 2008c. **Os partidos dentro e fora do Poder: A judicialização como resultado contingente da estratégia política.** Dados - Revista de Ciências Sociais 51, 825–864. DOI:10.1590/S0011-52582008000400002.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg. 1989. **Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems.** Yale University Press.

_____. _____. 1993. **Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect.** American Political Science Review, v. 87, n. 2, p. 455-464.

TSEBELIS, G. 2009. **Atores com Poder de Veto: Como Funcionam as Instituições Políticas.** FGV Editora: Rio de Janeiro.

VANBERG, Georg. 1998. **Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise.** Journal of Theoretical Politics, v. 10, n. 3, p. 299-326.

_____. 2001. **Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review.** American Journal of Political Science, 45(2), 346-361. doi:10.2307/2669345

_____. 2004. **The politics of constitutional review in Germany.** Cambridge University Press.

_____. 2005. **Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: zum politischen spielraum des Bundesverfassungsgerichts.** Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M./New York, p. 183-213

_____. 2008. **Establishing and maintaining judicial independence.** In: The Oxford Handbook of Law and Politics.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. 1999. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan.

VOLCANSEK, Mary L. (Ed.). 199. **Judicial Politics and Policy-making in Western Europe.** Psychology Press.

_____. 1994. **Political power and judicial review in Italy.** Comparative Political Studies, v. 26, n. 4, p. 492-509.

_____. 2001. **Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy.** European Journal of Political Research, v. 39, n. 3, p. 347-372.

ANEXO I

POSIÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS VOTAÇÕES LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL (1989 – 2015)

SARNEY				
1989	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.	PMDB - PFL>DEM	Sem alterações.	PDS>PP - PDT - PT - PTB - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSD - PSDB - PLP - PPB - PCdoB - PJ>PTC - PTR	Sem alterações.
Fev.				
Jun.				
Ago.				
COLLOR				
1990	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Abr.	PFL>DEM	Sai: PMDB.	PDS>PP - PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSD - PRP - PSDB - PCdoB - PTdoB - PRS - PTR	Entra: PMDB; PST; PRP; PTdoB; e Sai: PLP; PPB; e PJ>PTC.
Mai.	PFL>DEM - PJ>PTC	Entra: PJ>PTC.	PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSDB - PCdoB - PTdoB - PRS - PTR	Sai: PDS>PP; PDT; PSD; e PRP.
Jun.			PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSD - PSDB - PCdoB - PTdoB - PRS - PTR	Retorna: PSD.
Out.	PDS>PP - PFL>DEM - PJ>PTC	Entra: PDS>PP.	PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PDC - PSB - PSDB - PCdoB - PTdoB - PRS - PTR	Entra: PDT; e Sai: PMN e PSD.
1991	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.	PDS>PP - PFL>DEM- PJ>PTC	Sem Alterações.	PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSD - PSDB - PCdoB - PTdoB - PRS - PTR	Entra: PMN e PSD.
Fev.			PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PSD - PSDB - PCdoB - PRS - PTR	Sai: PTdoB.
Mar.				Sem alterações.
Mai.				Sai: PCdoB e PRS.
Jun.				Entra: PCdoB e PRS.

Ago.				Sem alterações
Set.				Sem alterações
Out.			PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PDC - PSB - PV - PSDB - PCdoB - PRS - PTR	Sai: PMN e Entra PV.
Dez.			PDT - PT - PTB - PMDB - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PDC - PSB - PV - PSDB - PCdoB - PRS - PTR	Entra: PMN.
1992	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Abr.	PJ>PTC	Sai: PDS>PP e PFL>DEM.	PRS - PTR	Sai: PDT; PT; PTB; PMDB; PST; PSC; PL>PR; PCB>PPS; PMN; PDC; PSB; PV; PSDB; e PCdoB.
Mai.				PRS - PTR - PCdoB
Jun.				
Jul.				
FRANCO				
1993	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.	PFL>DEM - PSB - PSDB	Sai: PJ>PTC; e Entra: PFL>DEM; PSB; e PSDB.	PCB>PPS - PDC - PSD - PV - PCdoB - PRS - PJ>PTC - PTR	Entra: PCB>PPS; PDC; PSD; PV; e PJ>PTC.
Fev.		Sem Alterações.	PCB>PPS - PDC - PSD - PV - PRONA - PCdoB - PRS - PJ>PTC - PTR	Entra: PRONA.
Mar.			PCB>PPS - PDC - PDS>PP - PSD - PV - PRONA - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Entra: PDS>PP; e Sai: PTR.
Mai.			PCB>PPS - PDC - PDS>PP - PSD - PV - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Sai: PRONA.
Jun.			PL>PR - PCB>PPS - PDC - PDS>PP - PSD - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Entra: PL>PR e Sai: PV.
Jun.			PL>PR - PCB>PPS - PDS>PP - PSD - PV - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Sai: PDC; e Entra: PV.
Ago.			PL>PR - PCB>PPS - PDS>PP - PSD - PV - PRONA - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Entra: PRONA
Set.	PTB - PMDB - PFL>DEM - PP - PSDB	Entra: PTB; PMDB; PP; e Sai: PSB.	PDS>PP - PDT - PT - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Sai: PL>PR; PCB>PPS; PRONA; e Entra: PDT; PT; PSC; PSB.
Out.	Sem Alterações.	Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB - PJ>PTC	Entra: PSTU; e Sai: PSC e PRS.
Dez.				Sem alterações.
1994	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.	PMDB - PFL>DEM - PP - PSDB	Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PT - PTB - PSTU - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB - PJ>PTC	Entra: PTB e PSC.

Mar.			PDS>PP - PDT - PT - PTB - PSTU - PST - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB - PJ>PTC	Entra: PST e PMN; e Sai: PSC.	
Mai.			PDS>PP - PDT - PT - PTB - PSTU - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB - PRS - PJ>PTC	Entra: PSC e PRS; e Sai: PST.	
Jun.			PDS>PP - PDT - PT - PTB - PSTU - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB - PRS	Sai: PJ>PTC.	
CARDOSO					
1995	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Mar.	PTB - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PCB>PPS - PMN - PDS>PP - PSB - PSD - PV - PRP - PCdoB	Entra: PRP; e Sai: PDT; PT; PTB; PSTU; PSC; PRS; e PL>PR.	
Abr.					
Mai.					
Jun.					
Ago.					
Set.					
Out.			PCB>PPS - PMN - PDS>PP - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PRP.	
			PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PDS>PP.	
1996	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Jan.	PTB - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sem Alterações.	
Mar.			PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Entra: PL>PR.	
Abr.				Sem Alterações.	
Mai.	PDS>PP - PTB - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Entra: PDS>PP.	PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Entra: PDT; PT; PSL; e PSC.	
Jun.		Sem Alterações.		Sem Alterações.	
Jul.		Sem Alterações.		PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PMN.
Ago.				PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Entra: PMN.
Set.				PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PMN.
Out.				PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sem Alterações.
Nov.					
Dez.					
1997	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Jan.	PDS>PP - PTB - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PDT - PT - PSL - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Entra: PMN.	

Mar.			PDT - PT - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PSC.
Abr.			PDT - PT - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PCdoB	Sai: PMN.
Mai.			PDT - PT - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PCdoB	Entra: PMN.
Jun.				Entra: PRONA.
Jul.			PDT - PT - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sem Alterações.
Ago.				
Set.			PDT - PT - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sai: PMN.
Out.			PDT - PT - PSTU - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Entra: PSTU.
Nov.			PDT - PT - PSTU - PSL - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Entra: PMN.
Dez.			PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sai: PSL.
1998	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.				
Fev.			PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sem Alterações.
Mar.				
Abr.	PDS>PP - PTB - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sai: PMN.
Mai.			PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Entra: PMN.
Jun.				Sem Alterações.
Out.			PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Sai: PMN.
Dez.			PDT - PT - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PMN - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Entra: PMN.
1999			COALIZÃO	ALTERAÇÕES
Jan.		Sai: PTB.	PDT - PT - PTB - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PRONA - PCdoB	Entra: PTB; e Sai: PMN.
Mar.			PDT - PT - PTB - PSTU - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PSD - PV - PTN - PCdoB	Entra: PTN; e Sai: PRONA.
Abr.			PDT - PT - PTB - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PTN - PCdoB	Entra: PST e PHS; Sai: PSTU; PSD e PV.
Mai.				Entra: PSL e PV.
Jun.	PDS>PP - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PDT - PT - PSL - PTB - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sem Alterações.
Ago.				
Set.			PDT - PT - PTB - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sai: PSL.
Out.			PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Entra: PSL.
Nov.			PDT - PT - PTB - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sai: PSL.
Dez.			PDT - PT - PTB - PSL - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Entra: PSL e PSC.
2000	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES

Jan.	PDS>PP - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PDT - PT - PTB - PSL - PST - PSC - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sem Alterações.		
Fev.						
Mar.						
Abr.						
Mai.						
Jun.					PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sai: PSC e PHS.
Nov.						Entra: PHS.
Dez.					PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sem Alterações.
2001	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES		
Jan.	PDS>PP - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PST - PL>PR - PCB>PPS - PHS - PSB - PV - PTN - PCdoB	Sai: PDT; PT; e PTB.		
Fev.				Sem Alterações.		
Mar.						
Abr.						
Mai.						
Jun.						
Ago.					Entra: PSL; PSDC; e Sai: PTN.	
Set.					Entra: PTN; e Sai: PV.	
Out.					Sai: PSDC.	
Nov.					Entra: PSDC; Sai: PHS e PTN.	
Dez.					Entra: PHS e PTN.	
2002	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO		ALTERAÇÕES	
Fev.	PDS>PP - PMDB - PFL>DEM - PSDB	Sem Alterações.	PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PSDC - PHS - PSB - PTN - PCdoB	Sai: PV.		
Mar.	PDS>PP - PMDB - PSDB	Sai: PFL>DEM.	PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDC - PHS - PSB - PTN - PCdoB	Entra: PDT; PT; PTB; e PFL>DEM.		
Abr.		Sem Alterações.		Sem Alterações.		
Nov.		Sem Alterações.		PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PSB - PTN - PCdoB	Sai: PSDC.	
Dez.		Sem Alterações.		PDT - PT - PTB - PSL - PST - PL>PR - PCB>PPS - PFL>DEM - PSB - PTN - PCdoB	Sai: PHS.	

LULA DA SILVA																			
2003	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES															
Mar.	PCB>PPS - PSB - PV - PCdoB	Sai: PDS>PP; PMDB; e PSDB; e Entra: PCB>PPS; PSB; PV; e PCdoB.	PDS>PP - PMDB - PST - PSC - PFL>DEM - PMN - PSDB - PRONA	Sai: PDT; PT; PTB; PSL; PL>PR; PCB>PPS; PSB; PTN; PCdoB; e Entra: PDS>PP; PMDB; PSC; PMN; e PRONA.															
Abr.		Sem Alterações.	PDS>PP - PMDB - PSC - PFL>DEM - PMN - PSDB - PRONA	Sai: PST.															
Mai.			PDS>PP - PMDB - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sai: PMN.															
Jun.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PMN - PSDB - PRONA	Sem Alterações.															
Ago.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PMN - PSDB - PRONA	Entra: PSL.															
Set.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.															
Out.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sai: PMN.															
Nov.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.															
Dez.			PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.															
2004	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES															
Jan.	PT - PTB - PMDB - PL>PR - PCB>PPS - PSB - PV - PCdoB	Entra: PT; PTB; e PMDB.	PDS>PP - PMDB - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.															
Fev.		Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Entra: PDT; Sai: PMDB.															
Mar.				Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.													
Abr.							Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSC - PFL>DEM - PSDB	Sai: PSL; PSDB; e PRONA.										
Mai.									Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Entra: PSL e PSDB.								
Jun.											Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.						
Jul.														Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.			
Ago.																	Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.
Nov.																			
Dez.	Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Sem Alterações.																
2005	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES															
Fev.	PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PV - PCdoB	Sai: PCB>PPS.	PDS>PP - PDT - PSL - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Entra: PCB>PPS.															
Mar.		Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDB - PRONA	Entra: PSC.															
Jun.	PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sai: PV.	PDS>PP - PDT - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PRONA	Entra: PV.															
Jul.		Sem Alterações.	PDS>PP - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PRONA	Sai: PSL.															
Ago.	PDS>PP - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Entra: PDS>PP.	PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PRP - PSDB - PRONA	Sai: PDS>PP; Entra: PRP.															

Out.			PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA	Sai: PRP; e Entra: PSOL.
Nov.		Sem Alterações.		Entra: PMR>PRB;
Dez.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA	Sem Alterações.
2006	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Jan.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	Entra: PRONA
Fev.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	
Mar.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	
Abr.	PDS>PP - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.	PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	Sem Alterações.
Mai.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	
Jun.			PMR>PRB - PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	
Nov.			PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PRONA - PJ>PTC	Sai: PMR>PRB; e PRONA.
Dez.			PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PV - PSDB - PSOL - PJ>PTC	Sai: PRONA.
2007	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Fev.	PMR>PRB - PDS>PP - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Entra: PMR>PRB.		Entra: PAN; PHS; PMN; e PTdoB.
Mar.		Sem Alterações.	PDT - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PAN - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.
Abr.		Entra: PDT.		Sai: PDT.
Mai.			PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PAN - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.
Jun.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.		Sai: PAN.
Jul.				Sem Alterações.
Ago.			PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	
Set.				Sem Alterações.

Out.			PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Entra: PRTB.	
Nov.				Sem Alterações.	
2008	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Fev.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.	PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.	
Mar.					
Abr.					
Mai.					
Jun.					
Ago.					
Out.					
Nov.					
Dez.					
2009					COALIZÃO
Fev.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.	PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB	Sai: PRTB e PJ>PTC.	
Mar.				Entra: PJ>PTC.	
Abr.				PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.
Mai.					
Jun.					
Ago.					
Set.					
Out.		PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Entra: PTB.		

Nov.					
Dez.				Sem Alterações.	
2010	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Fev.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sai: PTB.	PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sai: PTB; PSC; PCB>PPS; PFL>DEM; e PHS.	
Mar.		Sem Alterações.		PHS - PMN - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.
Abr.			Entra: PHS.		
Mai.			Sem Alterações.		
Nov.					
Dez.					
ROUSSEFF					
2011	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES	
Fev.	PDS>PP - PDT - PT - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sai: PMR>PRB.	PMR>PRB - PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Entra: PMR>PRB; PTB; PSL; PSC; PCB>PPS; PFL>DEM; PRP; e PRTB.	
Abr.		Sem Alterações.	PMR>PRB - PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sem Alterações.	
Mai.					
Jun.					
Jul.					
Ago.					
Set.					
Out.					Entra: PSD;
Nov.					Sem Alterações.
2012					COALIZÃO

Fev.	PDS>PP - PDT - PT - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.	PMR>PRB - PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sai: PRTB.	
Mar.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Entra: PMR>PRB.	PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PJ>PTC	Sai: PMR>PRB; e Entra: PRTB.	
Abr.		Sem Alterações.		Sem Alterações.	
Mai.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PSD - PV - PSDB - PSOL - PTdoB	Sai: PRTB; PRP; e PJ>PTC.	
Jun.			PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PSD - PV - PSDB - PSOL - PTdoB	Sai: PSL; Entra: PRTB.	
Jul.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL	Entra: PSL e PRP; e Sai: PRTB.	
Set.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN	Entra: PTdoB e PEN.	
Out.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN	Entra: PRTB; e Sai: PHS e PMN.	
Nov.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN	Entra: PHS e PMN.	
Dez.			PTB - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PRTB - PHS - PMN - PSD - PV - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN	Sai: PRP.	
2013			COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO
Fev.	PMR>PRB - PDS>PP - PDT - PT - PMDB - PL>PR - PSB - PCdoB	Sem Alterações.	PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD	Sai: PSL; PRTB; PHS; PSN; e Entra: PSB; PROS; SDD PRP.	
Mar.				Sem Alterações.	
Abr.				Entra: PSDC.	
Mai.				Sem Alterações.	
Jun.					PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDC - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD
Jul.					

Out.			PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PHS - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN - PROS - SDD	Sai: PSDC; Entra: PHS e PEN.
Dez.			PTB - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD	Sai: PHS e PEN.
2014	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Fev.	PL>PR - PCdoB	Sai: PMR>PRB; PDS>PP; PDT; PT; PMDB; e PSB.	PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD	Sai: PTB; PSC; PCB>PPS; PFL>DEM.
Mar.		Sem Alterações.		Sem Alterações.
Abr.		Entra: PMDB.		Entra: PSDC.
Mai.			PSDC - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD	Sem Alterações.
Jun.				
Jul.				
Out.	PMDB - PL>PR - PCdoB	Sem Alterações.		
Nov.			PFL>DEM - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PEN - PROS - SDD	Entra: PFL>DEM e PEN.
Dez.			PFL>DEM - PMN - PSB - PSD - PV - PRP - PSDB - PSOL - PTdoB - PROS - SDD	Sai: PEN.
2015	COALIZÃO	ALTERAÇÕES	OPOSIÇÃO	ALTERAÇÕES
Mar.	PMR>PRB - PDT - PT - PTB - PMDB - PL>PR - PSD - PCdoB - PROS	Entra: PMR>PRB; PDT; PT; PTB; PSD; e PROS.	PDS>PP - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDC - PRTB - PHS - PMN - PSB - PV - PRP - PSDB - PTN - PSOL - PTdoB - PJ>PTC - PEN - SDD	Entra: PDS>PP; PSL; PSC; PSDC; PRTB; PHS; PTN; PJ>PTC; PEN; e PCB>PPS; e Sai: PROS.
Mar.	PSD - PCdoB	Sai: PMR>PRB; PDT; PT; PTB; PMDB; PL>PR; e PROS.	PDS>PP - PSL - PSC - PCB>PPS - PFL>DEM - PSDC - PRTB - PHS - PMN - PSB - PV - PRP - PSDB - PTN - PSOL - PTdoB - PJ>PTC - PEN - PROS - SDD	Entra: PROS.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP/NECI/USP (2017)

* Dados referentes ao comportamento dos partidos políticos durante as votações legislativas;

** Consulta em 25 de setembro de 2017.

*** Tabela elaborado pelo autor com base nos dados do CEBRAP/NECI/USP (2017).