

Universidade Federal de São Carlos
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Sociedade Civil no Supremo:
avanço de uma agenda de direitos?

Simone Braghin

São Carlos | SP
2017

SIMONE BRAGHIN

**Sociedade Civil no Supremo:
avanço de uma agenda de direitos?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre em sociologia, na linha de pesquisa: Estrutura, Poder e Mobilidade Social.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira

São Carlos | SP
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de dissertação de mestrado do(a) candidato(a) Simone Braghin, realizada em 28/04/2017:

Prof(a). Dr(a). Fabiana Luci de Oliveira
UFSCar

Prof(a). Dr(a). Frederico Normanha Ribeiro de Almeida
UNICAMP

Prof(a). Dr(a). Fábio José Bechara Sanchez
UFSCar

Certifico que a sessão de defesa foi realizada com a participação à distância do membro Prof(a) Dr(a) Frederico Normanha Ribeiro de Almeida e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(a) participante à distância está de acordo com o conteúdo do parecer da comissão examinadora redigido no relatório de defesa do(a) aluno(a) Simone Braghin.

Prof(a). Dr(a). Fabiana Luci de Oliveira
Presidente da Comissão Examinadora
UFSCar

Agradecimentos

Agradeço especialmente a minha querida orientadora, profa. Fabiana Luci de Oliveira, pela zelosa orientação, pelos ensinamentos em pesquisa e “toques” acadêmicos.

Agradeço ao prof. Frederico Almeida, pelas ricas contribuições e participação na banca de qualificação e também pela participação na banca de defesa.

Agradeço ao prof. Fábio Sanchez pela participação e contribuições na banca de qualificação, pela participação na banca de defesa e por todos os ensinamentos e reflexões tanto em sala de aula como durante a vivência acadêmica.

Agradeço aos docentes do PPGS/UFSCar, em particular a Inês Mancuso, Glória Bonelli, Jacqueline Sinhoretto, Rosemeire Scopinho, Priscila Medeiros, Aline Pires, Samira Marzochi, Rodrigo Martins, Jacob Lima, Jorge Leite, Valter Silvério e Gabriel Feltran, pelas aulas, conversas, ensinamentos durante essa jornada.

Agradeço a Silmara Dionizio, secretária do PPGS, pelo zeloso auxílio que pude contar durante essa jornada.

Agradeço aos colegas da minha turma de Mestrado (2015) pelos momentos prazerosos, diálogos, reflexões teóricas e lições de vida.

Ao João Paulo Ferreira, amigo e colega de profissão, agradeço pelos momentos que, durante minhas tristezas e abalos cataclísmicos, foi ouvido, carinho e coração. Sua amizade é um dos maiores tesouros que adquiri durante essa curta jornada. Obrigada!

Agradeço a Giovanna Mariano Silva, Marcelo Rocha dos Santos e Diego Hermínio S. Falavinha, pesquisadores do Núcleo de Estudos em Direito, Justiça e Sociedade (NEDJUS), pelas reflexões e momentos de descontração.

A Thamirys Schimith, Luciana Barros, Mariana Martinho, Vanessa Guedes, Marcela Matias, Raquel Malheiro, Sabrina Botelho e, especialmente, Giovanna Castello agradeço pelo carinho, amizade e compreensão de minhas dificuldades e falhas. Cotidianamente vocês me ensinaram que a felicidade se resume a momentos que nos permitimos vivenciar e partilhar desejos, saberes, sorrisos, lutas, conquistas... A vocês, devo um imenso crescimento pessoal! Meu mais singelo e profundo agradecimento!

Agradeço imensamente à Isabela Fagundes Cagnin. Sem teu apoio, afeto e amizade não teria conseguido chegar tão longe...

Agradeço a Giovana Victoria, minha amada irmã, por toda compreensão dos meus sumiços e limitações, como irmã mais velha, e pela preciosa amizade.

Agradeço aos meus avós, Ruth Thomaz e Pompeu Pomin, por todo amor e cuidado durante minha vida. Vocês que sempre foram mais que avós... Agradeço em especial a compreensão durante os últimos anos em que estive ausente, mesmo estando tão perto.

Pela política de bolsas de pesquisa, em especial à bolsa CAPES, da qual fui receptora durante todo meu trajeto no mestrado, agradeço à presidenta eleita pelo voto popular e deposta em golpe contra a democracia, Dilma Vana Rousseff. Este agradecimento se estende à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Resumo

Esta dissertação busca investigar se em que medida o Supremo Tribunal Federal (STF) tem contribuído para o avanço de uma agenda de direitos e de garantias à sociedade civil. Questionamos no debate sobre judicialização da política quais são as políticas públicas efetivamente judicializadas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade das leis, comparando a agenda do STF com a agenda de produção legislativa federal, e observamos também como o Supremo decidiu as questões no âmbito dos direitos de cidadania levadas até ele. Nosso recorte temporal está no primeiro governo Lula (2003 a 2006). Analisamos nesse período a agenda do STF e a agenda de produção legislativa dos poderes Executivo e Legislativo federais, de modo a observar o quê da agenda legislativa foi judicializado e por quais atores. E analisamos detidamente, as petições iniciais levadas ao STF, referentes aos direitos de cidadania discutindo os objetivos postos na judicialização dessas políticas: fazer avançar, garantir ou restringir direitos. Para isso, utilizamos os dados de produção legislativa do SILEg, gerando uma base de dados quantitativa dessa produção, organizando-a em variáveis comparáveis com a base de dados de ações do STF, geradas a partir da consulta das petições iniciais de ADIs, ADPFs, ADOs e ADCs ingressadas no período, assim como a consulta do andamento dessas ações (acórdãos). Em geral, a análise apontou que a judicialização das políticas nesse período não teve como objetivo principal o avanço de uma agenda de direitos. Além disso, nossas conclusões apontam que a atuação do STF no período não contribuiu significativamente para o avanço ou expansão de garantias de direitos constitucionais.

Palavras-chave: STF, judicialização das políticas, agenda de direitos, usos do tribunal, ativismo judicial.

Lista de Tabelas

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DAS AÇÕES NO STF POR TEMA.....	89
TABELA 2: TIPOS DE AÇÕES (%)	90
TABELA 3: DIPLOMAS QUESTIONADOS NO STF (2003 – 2006), PELO PERÍODO DA PROMULGAÇÃO (%).....	91
TABELA 4: REQUERIDO NA AÇÃO, POR TIPO DE REQUERENTE	92
TABELA 5: AÇÕES QUE QUESTIONAM LEGISLAÇÃO FEDERAL POR REQUERIDO, POR TIPO DE REQUERENTE E POR PERÍODO DA PROMULGAÇÃO DA NORMA	92
TABELA 6: TEMAS DAS AÇÕES, POR TIPO DE REQUERENTE.....	93
TABELA 7: TEMÁTICA DAS AÇÕES POR REQUERENTE.....	98
TABELA 8: REQUERIDO NA AÇÃO, POR TEMÁTICA	99
TABELA 9: REQUERIDO NA AÇÃO POR TEMÁTICA (REQUERENTE : PODER PÚBLICO ELEITO)....	100
TABELA 10: REQUERIDO NA AÇÃO POR TEMÁTICA (REQUERENTE: ATORES E INSTITUIÇÕES LIGADOS AO SISTEMA JURÍDICO).....	101
TABELA 11: REQUERIDO NA AÇÃO POR TEMÁTICA (REQUERENTE - SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA)	101
TABELA 12: REQUERIDO NA AÇÃO POR TEMÁTICA (REQUERENTE: PARTIDOS POLÍTICOS)	102
TABELA 13: ASSUNTO EM QUESTÃO POR TIPO DE REQUERENTE - SENTIDO DA PETIÇÃO: RESTRIÇÃO DE DIREITOS	112
TABELA 14: ASSUNTO EM QUESTÃO POR TIPO DE REQUERENTE - SENTIDO DA PETIÇÃO: CONTENÇÃO DE RETROCESSOS AOS DIREITOS VIGENTES	113
TABELA 15: ASSUNTO EM QUESTÃO POR TIPO DE REQUERENTE - SENTIDO DA PETIÇÃO: AVANÇO DE DIREITOS	115
TABELA 16: SENTIDOS DAS PETIÇÕES AO STF POR REQUERIDO E PERÍODO DA PROMULGAÇÃO DA NORMA	116
TABELA 17: DECISÃO DO STF POR ASSUNTO EM QUESTÃO NA PETIÇÃO	118
TABELA 18: DECISÃO DAS AÇÕES POR ASSUNTOS DAS PETIÇÕES - SENTIDO DA PETIÇÃO: AVANÇOS DE DIREITOS	123
TABELA 19: DECISÃO DAS AÇÕES POR ASSUNTOS DAS PETIÇÕES - SENTIDO DA PETIÇÃO: RESTRIÇÃO DE DIREITOS	124
TABELA 20: DECISÃO DAS AÇÕES POR ASSUNTOS DAS PETIÇÕES - SENTIDO DA PETIÇÃO: CONTENÇÃO DE RETROCESSOS AOS DIREITOS VIGENTES	125

Lista de Diagramas & Gráficos

DIAGRAMA 1: CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS E AÇÕES EM TEMAS E TEMÁTICAS	59
DIAGRAMA 2: ASSUNTOS EM QUESTÃO NAS PETIÇÕES, POR TEMÁTICAS DOS DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS	103
DIAGRAMA 3: ASSUNTO EM QUESTÃO NA PETIÇÃO POR TIPO DE REQUERENTES	106
DIAGRAMA 4: ASSUNTO EM QUESTÃO NA PETIÇÃO POR SENTIDO DA PETIÇÃO.....	111
GRÁFICO 1: SITUAÇÃO DAS AÇÕES POR TEMA	94
GRÁFICO 2: ATOR REQUERIDO, POR TEMAS DAS AÇÕES COM DECISÕES FINAIS	96
GRÁFICO 3: SENTIDO DA PETIÇÃO POR TIPO DE REQUERENTE	109
GRÁFICO 4: TIPO DE REQUERENTE POR DECISÃO	117
GRÁFICO 5: DECISÃO POR SENTIDOS DAS PETIÇÕES INICIAIS JULGADAS	121
GRÁFICO 6: DECISÃO DA AÇÃO POR SENTIDOS DAS PETIÇÕES INICIAIS (JULGADAS E NÃO JULGADAS)	122

Lista de abreviaturas e siglas

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada no ano de 1988
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DIDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
DPVAT – Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
EC – Emenda Constitucional
FHC – Fernando Henrique Cardoso
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
MP – Medida Provisória
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIS/PASEP – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
SFN – Sistema Financeiro Nacional
SILeg – Sistema de Informação Legislativa
SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
TV – Televisão

Sumário

INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1 Das estratégias de acionamento do STF à luta por direitos.....	22
1.1 Judicialização é uma resposta à inatividade dos demais poderes?	22
1.2 Em que medida a judicialização da política incide em uma intervenção?	28
1.3 A judicialização implica na proteção e na valorização da Constituição?.....	34
1.4 A judicialização é contramajoritária?	38
1.5 Sociedades em disputa: cidadania e direitos pra quem?	43
Capítulo 2 Metodologia da pesquisa	52
2.1. Construção das bases de dados	53
2.1.1 Dados de produção legislativa	53
2.1.2 Dados das ações judiciais de controle de constitucionalidade distribuídas	54
2.2. Dos temas e temáticas.....	57
2.2.1 Administração Pública	58
2.2.2 Administração da Justiça	62
2.2.3 Agentes Públicos	64
2.2.4 Competição política	67
2.2.5 Regulação econômica.....	69
2.2.6 Regulação tributária.....	71
2.2.7 Direitos de cidadania	73
2.3 Da análise qualitativa das petições ao Supremo	78
Capítulo 3 Análise dos dados.....	88
3.1 Comparando agendas: produção legislativa e questionamentos à Corte.....	88
3.2 Análise das petições iniciais	96
3.3 Da petição à decisão final: sentidos e tempos das decisões do STF.....	116
CONCLUSÕES.....	127
REFERÊNCIAS	138
APÊNDICES	142
Apêndice 1: Diplomas questionados no STF durante os anos de 2003 a 2006 (sem duplicação), organizados por ano da promulgação.....	142
Apêndice 2: Argumentos centrais dos “sentidos das petições”	144
Apêndice 3: Requerentes das ações categorizadas como “direitos de cidadania”.....	151

INTRODUÇÃO

Esta dissertação se insere na discussão da relação entre Judiciário, sociedade e política no Brasil. Pensando essa relação a partir dos debates sobre a expansão do Judiciário como destacado ator político na democracia brasileira, interessa-nos verificar em que medida o Supremo Tribunal Federal (STF) tem contribuído para o avanço de uma agenda de direitos e de garantias à sociedade civil que assegurem a vida, liberdade, a participação na política, o acesso aos bens coletivos, entre outros, de modo a entrar na arena política como instituição alternativa e contramajoritária aos demais poderes – Executivo e Legislativo. Buscamos analisar, ainda, o sentido das demandas por resolução de conflitos referentes à agenda de direitos e garantias da sociedade civil, ou seja, os motivos que impulsionam o acionamento da Corte para a revisão judicial de normas produzidas por atores políticos.

Com a promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), os temas constitucionais foram ampliados para questões de ordem social, econômica, política que antes eram reguladas pela produção legislativa (VIERA, 2008; ADORNO, 2008; SADEK, 2004, 2010; VIANNA *et. al.*, 1999). Este feito ocasionou o paulatino destaque do STF como instituição mediadora de conflitos entre entes federativos (OLIVEIRA, 2009) e como ator legitimado para interpretar a Constituição, quer por via controle de constitucionalidade das leis ou em sede recursal, garantindo, em tese, que direitos inscritos nessa Carta fossem respeitados pelos outros poderes.

A partir dos anos 1990, o sistema judiciário brasileiro ganha maior destaque no sistema político como via alternativa de representação e participação democrática (VIANNA *et. al.*, 1999), sendo o STF chamado a decidir cada vez mais sobre questões políticas, econômicas e sociais (OLIVEIRA 2016). Segundo Taylor (2007), o STF produz elevado número de decisões em matérias de controle de constitucionalidade das leis, quando comparado com outras cortes supremas pelo mundo afora. De 1988 até meados de setembro de 2016, o STF proferiu julgamento final de 2.756 Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs), 18 Ações Diretas de Constitucionalidade (ADCs), 13 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), e 184 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)¹

Esse destaque do STF é um dos elementos que levou a ser discutido no Brasil o fenômeno da judicialização da política. Castro (1996, p. 2) afirma que o processo de judicialização da política “contribuiu para o surgimento de um padrão de interação entre os

¹ Fonte: Portal de Informações Gerenciais do STF. Acesso em: 12 set. 2016.

Poderes [...] que não é necessariamente deletério da democracia”. Em linhas gerais, o que esse autor aponta é que a judicialização é um fenômeno institucional que ocorre por falhas no funcionamento do Legislativo e do Executivo devido insuficiência decisória ou por se mostrarem incapazes de satisfazer as expectativas depositadas.

Valendo-se dos critérios necessários para a judicialização expostos por Tate & Vallinder (1995)², Castro (1996) ressalta a importância da constituição da democracia para o início de um processo institucional de crescimento do judiciário brasileiro como ator político. Contudo, esse processo não é linear e isento de disputas externas. Ao contrário, os processos de reforma constitucional que se estabeleceram após à Constituinte não passaram distantes do judiciário. Contra essa reforma, o STF se mostrou politicamente ativo (CASTRO, 1996). De todo modo, o ativismo judicial não se limita aos interesses da própria Corte. Segundo Taylor (2007):

Os integrantes do Judiciário brasileiro têm a capacidade de influenciar a discussão sobre políticas públicas antes mesmo de elas serem aprovadas. [...] Mesmo sem usar seus poderes formais, como os de revisão constitucional, o Judiciário pode ter um impacto no momento de deliberação, eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos. (TAYLOR, 2007, p. 241).

A centralidade política que o STF ganhou não é reflexo de suas decisões em questões cotidianas na administração pública ou em casos rotineiros. Ela é reflexo da forma e das escolhas que faz ao decidir ou não sobre questões políticas. Nesta dissertação, questionamos os impactos das decisões do STF em termos da agenda de direitos, seja pelo tempo de resposta ou pelos aspectos que ele é chamado a decidir e as respostas que profere. O volume de suas decisões em questões polêmicas tão caras à sociedade civil e o tempo que demora para decidir são alvos de questionamentos de alguns dos pesquisadores que dialogamos aqui.

Sabemos que STF é um poder reativo que age conforme demanda externa e, portanto, não tem influência sobre o volume de ações nem sobre os temas dessas petições. Contudo, essa provocação é limitada. Em matérias de ADIs³, ADOs⁴, ADCs⁵ e ADPFs⁶ existe um

² Eles se resumem: (1) na democracia; (2) na separação dos poderes; (3) nas políticas de direitos; (4) no uso da corte por grupos de interesse; (5) no uso da corte por oposições; (6) na ineficácia das instituições majoritárias; (7) nas percepções acerca das instituições formuladoras de políticas; e, (8) na delegação intencional (voluntária) das decisões para as cortes. Em linhas gerais, O termo *judicialização da política* se refere de modo geral ao protagonismo político que o sistema judicial e seus atores adquirem em uma democracia.

³ Descrição do verbete “Ação Direta de Inconstitucionalidade” (ADI): Ação de competência originária do STF que tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal,

conjunto de atores, conhecidos como *legitimados ativos*, autorizados a peticionar essas matérias ao STF. Esses atores podem ser tipificados em três categorias gerais: poder público eleito⁷, atores e instituições ligados ao sistema jurídico⁸ e sociedade civil organizada⁹. Há dois pontos importantes que merecem destaque: a reatividade de ação do STF sobre matérias de constitucionalidade e inconstitucionalidade, e o acesso à justiça de um segmento específico da sociedade civil. Falemos deste ponto primeiro.

Utilizar o termo sociedade civil pode parecer um tanto genérico. O que chamamos aqui de “sociedade civil organizada” nos evidencia a existência de grupos restritos que detém acesso à justiça para peticionar questões constitucionais. Isso significa que, em matéria de inserção e voz na instância jurídica mais alta do país, poucos grupos estão representados. Falar de acesso à justiça pela sociedade civil no Supremo acaba sendo uma falácia lógica, uma vez que entendemos e concordamos com o argumento de que a sociedade civil é um conceito que expressa, dentre diversos significados, a presença de múltiplas sociedades, isto é,

essa ação é representada pela sigla ADI. Fonte: Glossário jurídico do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁴ Descrição do verbete “Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão” (ADO): Ação de competência originária do STF que tem por objetivo dar efetividade a determinada norma constitucional, uma vez reconhecida omissão, falta ou falha do Poder Público, por ter deixado de praticar ato imprescindível à exequibilidade do preceito constitucional. Nesses casos, a Suprema Corte dá ciência ao Poder responsável pelo ato para adoção das providências necessárias. Em se tratando de órgão administrativo, será determinado que empreenda as medidas reclamadas no prazo de trinta dias, sob pena de sanção. Podem propor a ação os que possuem legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, previstos no artigo 103 da CF/1988. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADO. Fonte: Glossário jurídico do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=482>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁵ Descrição do verbete “Ação Direta de Constitucionalidade” (ADC): Ação de competência originária do STF que tem como objetivo a declaração de conformidade de uma lei ou ato normativo federal autônomo (não regulamentar) com a Constituição Federal. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF/1988. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADC. Fonte: Glossário jurídico do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=123>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁶ Descrição do verbete “Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais” (ADPF): É um tipo de ação, ajuizada exclusivamente no STF, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Neste caso, diz-se que a ADPF é uma ação autônoma. Entretanto, esse tipo de ação também pode ter natureza equivalente às ADIs, podendo questionar a constitucionalidade de uma norma perante a Constituição Federal, mas tal norma deve ser municipal ou anterior à Constituição vigente (no caso, anterior à de 1988). A ADPF é disciplinada pela Lei Federal 9.882/99. Os legitimados para ajuizá-la são os mesmos da ADI. Não é cabível ADPF quando existir outro tipo de ação que possa ser proposto. Fonte: Glossário jurídico do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=481>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

⁷ Segundo art. 103 da CF/88, são eles: I – Presidente da República; II – Mesa do Senado Federal; III – Mesa da Câmara dos Deputados Federais; IV – Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – Governador de Estado ou do Distrito Federal.

⁸ Segundo art. 103 da CF/88, são eles: VI – Procurador-Geral da República; VII – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

⁹ Segundo art. 103 da CF/88, são eles: VIII – Partido político com representação no Congresso Nacional; IX – Confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

de inúmeros grupos identitários, com demandas por justiça das mais diversas e, em alguns casos, divergentes (REIS, 1999).

No entanto, não desconsideramos aqui a presença de uma Sociedade com “s” maiúsculo. Ao contrário, entendemos que há uma lógica unificadora dos indivíduos e seus grupos que constitui uma unidade e um imaginário identitário compartilhado (TAYLOR, 1993; REIS, 1998; ANDERSON, 2008). Sob essa lógica, aproximamo-nos da noção de sociedade de indivíduos de Elias (1994): como uma rede de funções que interligam os indivíduos em uma interrelação. É sobre essa perspectiva e pela ótica de “sociedades” de Reis (1998; 1999), enquanto diversos grupos inseridos em uma sociedade centralizada em um imaginário social compartilhado de nação, que entendemos a complexidade do termo e o utilizamos como categoria analítica. Essa questão e sua ligação com a noção de cidadania será abordada com maior profundidade no decorrer da dissertação.

Sobre a questão da reatividade do STF, não podemos nos deixar levar por uma ideia de que reatividade é sinônimo de neutralidade da Justiça. Em linhas gerais, ser “reativo” significa que o tribunal depende da provocação de terceiros para realizar qualquer decisão jurídica. A corte constitucional brasileira não possui a prerrogativa de adjudicar sobre o que bem entender, sobre qualquer tema que esteja em discussão nos órgãos políticos ou na sociedade civil. A manifestação procedimental dessa instituição jurídica depende de requerimento exterior – de um pedido externo de ator político, jurídico ou social que vise judicializar questões sociais ou políticas (VIANNA, 2015).

No entanto, ser reativo não quer dizer que o Poder Judiciário se manifeste de forma neutra ou inerte às ações dos outros dois poderes. Com o constitucionalismo moderno e, em especial, a partir das experiências históricas de guerras mundiais¹⁰, foram criadas instituições supra-nacionais que geraram cartas de princípios e proteção de direitos humanos a serem seguidos como parâmetros de conduta dos estados nacionais.

É nessa lógica que surge, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DIDH) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), em 1978. Segundo Vianna (2015), como resposta aos excessos de guerra cometidos contra pessoas ou outras nações foram inseridos princípios normativos de legitimidade absoluta nos preâmbulos e declarações fundamentais de constituições formuladas no período pós-guerras, visando limitar a atuação dos estados nacionais e do Direito Positivo.

¹⁰ Onde regimes autoritários cometeram violações aos direitos de grupos de minorias raciais, religiosas, de identidades sexuais, etc.

No caso brasileiro, notamos um conjunto de direitos fundamentais na Constituição de 1988 que visam preservar e solidificar alguns direitos estabelecidos em nível constitucional, de modo a garantir que toda lei produzida dialogue em consonância com esses direitos, limitando a atividade do legislador – para a produção de normas que respeitem esses princípios –, do executivo – para promoção de políticas que garantam a efetividade desses princípios –, e do judiciário – estabelecendo parâmetros concretos que o legitime como ator político alternativo. Sobre isso cabe lembrar que o legislador constituinte, frente práticas abusivas e anti-constitucionais realizadas pelo regime anterior (MARTINS FILHO, 1987), ao criar mecanismos de controle e contrapeso, deu ao STF um papel político na democracia brasileira.

O Poder Judiciário, na figura dos ministros do STF, torna-se um intérprete institucional legitimado para definir, pela interpretação jurídica, os limites dos poderes políticos representativos. Segundo Maccan (2010):

Os tribunais são reativos, mas exercem poder, e suas escolhas são muito importantes para o funcionamento de um regime político. E seu poder é complexo, mais do que mera fiscalização. Em particular, nós devemos olhar para a relação produtiva que se estabelece entre os tribunais e a maior cultura cívica dos litigantes. (MACCAN, 2010, p. 181).

Considerada a reatividade do STF às demandas externas, focamos o olhar para a forma como a Corte se coloca em relação a elas; em especial, sobre as escolhas do tribunal daquilo que decide julgar ou não. Os questionamentos que ingressam nessa Corte não impactam na definição de sua agenda de julgamentos. Não há nenhuma norma que delimite a formulação dessa agenda, isto é, o que e quando entra na pauta de julgamento (FALCÃO & OLIVEIRA, 2013). Ter um alto número de ações distribuídas referentes às questões de administração pública, por exemplo, não significa necessariamente que a Corte decidirá mais ou com maior agilidade sobre essas questões do que àquelas referentes às garantias e proteções aos direitos da sociedade civil.

Da distribuição ao julgamento final, vê-se que o tempo é moroso e os julgamentos não seguem a ordem de chegada. Dados do relatório “Supremo em Números¹¹” e dados compilados por Oliveira (2016) evidenciam que algumas ações demoraram mais de 20 anos para o julgamento final; em outras, o tempo não ultrapassa meses. Abramo (2010), por sua

¹¹ 3º Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12055/III%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros%20-%20O%20Supremo%20e%20o%20Tempo.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

vez, discorre que o tempo de espera pelas decisões do STF é relacional: referem-se aos ministros relatores e suas prioridades em decidir sobre determinados temas mais que outros e variam segundo o tipo de processo em destaque. Segundo Gibson (1983 apud Oliveira, 2012):

As decisões dos juízes são uma função do que eles preferem fazer, moderadas pelo que eles pensam que deveriam fazer, mas constrangidas pelo o que percebem que é possível fazer. Os indivíduos tomam decisões, mas o fazem no contexto de restrições do grupo, institucionais e ambientais. (GIBSON, p. 32 apud OLIVEIRA, 2012, p. 92).

Além do tempo, o cumprimento do papel de instituição contramajoritária e garantidora de direitos positivos e coletivos é posto em xeque quando se constata que grande parte do tempo do STF dedicado ao controle de constitucionalidade das leis é para julgar questões relativas a própria administração pública. Vianna *et al.* (1999) constataram que 63% das 1.935 ADIs distribuídas no intervalo de 1988 a 1998 eram relativas às questões de administração pública.

Oito anos após essa análise, Vianna *et al.* (2007) observam que o quadro se mantém: das 3.628 ADIs distribuídas, 60% eram referentes à temática administração pública e apenas 11,6% referentes à regulação da sociedade civil. A conclusão desses autores é que o STF age como uma espécie de “Conselho de Estado”, atuando como ator político de racionalização da administração pública e se abstendo de atuar como instância jurídica garantidora dos direitos coletivos e positivos.

Categorizando as ADIs que questionam diplomas federais e estaduais em categorias mais abrangentes do que Vianna *et al.* (1999; 2007), Oliveira (2016) observa que dois quintos do total de 2.712 ADIs julgadas no intervalo de 1988 a 2014 eram referentes ao funcionalismo público; sendo que metade disso se referia às próprias carreiras públicas jurídicas. Além de dedicar 40% do seu tempo ao funcionalismo público, outros 15% foram dedicados às demais temáticas da administração pública (incluindo política orçamentária, licitações e concessões de serviços públicos, etc.), e 7% à administração da justiça.

Esses dados permitem questionar qual o papel que o STF tem desempenhado na democracia brasileira. Afinal, essa Corte parece mais uma espécie de mediadora e conciliadora da gestão pública e dos entes federativos do que um tribunal com função de garantir a seguridade dos direitos estabelecidos. Sobretudo quando consideramos, junto com Oliveira (2016), que em controle de constitucionalidade via ADIs, os temas de maior pertinência à sociedade civil se resumiram a 14% do total julgado no período analisado (1988-

2014). Sobre essa categoria¹², a autora classificou as ADIs referentes a regulação dos direitos do consumidor, meio ambiente, direitos civis, políticos e sociais, regulação do trânsito, etc.

Esses dados despertaram a inquietação inicial que deu origem ao tema desta dissertação, na medida em que Oliveira (2014) demonstra que a agenda de controle concentrado de constitucionalidade no STF tem sido dominada por interesses corporativos mais do que interesses ligados a uma agenda de direitos sociais, civis e políticos. O trabalho aqui apresentado se baseia na categorização dessa autora. Porém, visando evitar confusões entre o que entendemos por sociedade civil e a categoria analítica que geramos (e que parte da categorização de mesma nomenclatura da referida autora), nomeamos a mesma como “direito de cidadania”.

Assim, interessa-nos questionar até que ponto o STF detém forte papel e influência como um regulador das decisões das maiorias governantes frente aos seus abusos de poder quando se trata de decidir questões relativas aos direitos constitucionalizados. Em linhas gerais, interessa-nos questionar no debate sobre a judicialização da política quais são as políticas efetivamente judicializadas no STF, de forma a observar a partir daquilo que é questionado em controle de constitucionalidade o quanto remete a uma agenda de direitos. Dessa forma, nosso interesse persiste em refinar o entendimento de como se dá a judicialização das políticas públicas no Brasil, discutindo como o protagonismo político do STF contribui para o fortalecimento e aprofundamento da democracia fazendo avançar uma agenda de direitos.

Verificamos o que o STF se propôs a decidir; comparamos sua agenda com a agenda dos demais poderes constituídos em nível federal, discutindo, em matéria de produção legislativa, o que foi ajuizado ou não e quais os atores políticos e sociais atuaram nesse processo. Analisamos qualitativamente as ações peticionadas que se enquadram na categoria “direitos de cidadania” de forma a observar se o sentido da petição foi o de fazer avançar a agenda de direitos ou não e, posteriormente, analisamos como o STF se posicionou.

Convecemo-nos tanto da importância do STF no cenário político como instância central do sistema judiciário e garantidora de direitos que não questionamos até que ponto ele se coloca de fato como “supremo” em questões referentes à sociedade civil, expandindo ou garantindo a efetividade das práticas políticas e democráticas que propiciem e fortaleçam a inclusão e o acesso à justiça.

¹² Sob o rótulo “sociedade civil”.

Um maior protagonismo do Judiciário não é necessariamente sinônimo de fortalecimento de uma democracia representativa. Ao contrário, cabe ainda indagar os usos que são feitos do tribunal por atores políticos e sociais quando o acionam para decidir sobre questões de constitucionalidade. Afinal, além da agenda decisória do STF, temos que levar em conta quais são as normas questionadas nesse tribunal e quais atores se levantam como proponentes – seja como estratégia política (TAYLOR & DA ROS, 2008), como por ausência de participação e vocalização popular nas esferas representativas (VIANNA *et. al.*, 1999) ou vácuos de poder (TAYLOR, 2007; VIANNA, 2008).

Taylor & Da Ros (2008) apontam que atores políticos e sociais estrategicamente acionam o Poder Judiciário quando os convém – utilizando-o como ponto de veto – para contestar políticas públicas e normas vigentes ou em processo de formulação. Essa conveniência é calculada a partir do custo político que outras alternativas causariam a esses atores. Um exemplo que esses autores trazem é o uso de ADIs pelo governo Lula (2003 a 2006) como estratégia de contestação política, questionando políticas e normas formuladas por seu antecessor.

Além disso, conforme apontam esses autores, a estratégia política de uso dos tribunais como ponto de veto não significa que os atores políticos e sociais contestam no STF visando uma vitória judicial contra normas formuladas por maiorias ou governos que se colocam como opositores. Ao contrário, o uso estratégico tem o potencial de beneficiar grupos opositores com visibilidade midiática – o que é um bem raro para partidos e grupos políticos e sociais minoritários.

Na mesma linha, segundo Vianna *et. al.* (1999), a manifestação estratégica de partidos políticos de judicialização, é uma forma institucional alternativa de vocalizar demandas políticas e sociais de grupos minoritários:

O que tem motivado os partidos políticos a se tornarem personagens do processo de judicialização da política é [...] a expectativa de encontrar *caminhos institucionais alternativos à vontade da maioria* [...] é de se cogitar que o recurso ao Judiciário para o controle abstrato de normas tenha começado a sua história como mero *recurso de denúncia*, visando apenas marcar uma posição de contraste com a maioria e demonstrar aos seus aderentes e ao público em geral a sua disposição em esgotar, no terreno institucional, todas as possibilidades abertas à sua intervenção. (Vianna *et. al.*, 1999, p. 127, itálico nosso).

Entre as normas questionadas no STF, Taylor (2007) e Vianna (2008) apontam para a atuação do STF nos vácuos de poder deixado pelos legisladores que, frente a temas polêmicos

e de alto custo político para os representantes eleitos, se omitem em legislar, ocasionando uma espécie de “vácuo decisório” que acaba por ser preenchido pela ação judicial provocada por atores prejudicados por essa omissão e que são legitimados para propor ações de controle constitucional.

Epp (1998) afirma que para a vocalização das demandas de minorias sociais e a profunda transformação social pela via da efetivação dos direitos de cidadania (civis, sociais e políticos) são necessários alguns elementos que variam entre o surgimento de juízes liberais e a pressão deliberada e estratégica promovida por atores do sistema de justiça que ele nomeia com *estrutura de apoio*: conjunto de grupos organizados para o litígio e fontes de financiamento governamentais mobilizados para esse fim.

Dentre os atores sociais e políticos que se manifestam como defensores ou como prejudicados por tomadas de decisão (ou a omissão ou lesões aos preceitos fundamentais) dos legisladores estão grupos ligados aos quadros inferiores do Judiciário – como o Ministério Público e a Defensoria Pública – e da advocacia, como o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que se mostrou atuante em diversas matérias de interesse social e coletivo, como aponta pesquisa de Vianna (2015).

Em linhas gerais, Epp (1998) defende que há razões para acreditar que a expansão e funcionamento da estrutura de apoio para a mobilização legal pode, na prática, aumentar significativamente a implementação de direitos, pois promove uma mobilização social e jurídica em torno da efetivação e transformação dos direitos – produzindo e expandindo-os para novas formas mais inclusivas de direitos individuais e coletivos.

Contudo, em grande medida, a ausência de demandas para decisões referentes à governabilidade pode ser um elemento que transmute o STF de seu papel de guardião constitucional para um mero órgão recursal de cúpula do judiciário e mediador de conflitos burocráticos do cotidiano político. Sua agenda, por mais livre e autônoma que possa ser, depende das requisições oriundas de atores externos. Mais especificamente, em relação ao controle de constitucionalidade das leis, depende de demandas dos atores legitimados pela ordem constitucional materializada em 1988. Isso considerado, uma de nossas metas nesta dissertação é observar até que ponto a produção legislativa é judicializada e compreender quais temas dessa produção são judicializados com maior frequência.

Em termos empíricos, trabalhamos com um recorte espacial e temporal específico: mapeando e comparando as agendas de produção legislativa do Senado, da Câmara dos Deputados Federais e da Presidência da República com as requisições por revisão judicial em nível de controle concentrado de constitucionalidade no STF, no período do primeiro governo

Lula (entre 01/01/2003 e 31/12/2006) – primeiro governo pós-redemocratização do Estado brasileiro a focar sua agenda não apenas na regulação e estabilidade macroeconômica do país (COUTO & ABRÚCIO, 1999; KINZO, 2001; SALLUM JR. 1999, 2003), mas também nas políticas sociais de seguridade, emprego, salário e diminuição de assimetrias socioeconômicas (ANDERSON, 2011; ADORNO, 2008; PALERMO, 2004).

Considerando, então, que nesse período foi elevado o número de políticas públicas sociais, interessa-nos compreender até que ponto o STF foi palco de discussão dessas políticas de direitos de modo comparativo à produção legislativa, seja para fazer avançar esta agenda, ou para barrá-la.

Uma hipótese seria que a baixa incidência de questionamentos de temas ligados a agenda de direitos de cidadania dever-se-ia à suficiência da produção legislativa, ingressando no STF apenas casos em que houve omissão ou pedidos para barrar políticas expansivas presentes na agenda legislativa.

Assim, buscamos verificar o relacionamento entre as agendas legislativas e judicial, comparando os temas que os poderes federais eleitos legislaram e os temas sobre os quais, no mesmo período, houveram questionamentos no STF, pela via de quatro mecanismos: ADIs, ADCs, ADPFs e ADOs.

A inserção das ADOs nesta pesquisa se deve pelo fato de que ela é instrumento que permite o acionamento do STF na ausência de produção legislativa, isto é, na omissão dos poderes representativos (Executivo e Legislativo) e órgãos administrativos em criar normas regulamentadoras que garantam a efetividade dos direitos constitucionais na prática cotidiana¹³. Já as ADPFs foram inseridas devido seu aspecto de preservação ou reparação de lesões a preceitos fundamentais da Constituição provocadas por atos do Poder Público. Além disso, a ADPF é um tipo de ação que, pode questionar a constitucionalidade de normas anteriores à Constituição de 1988¹⁴.

A partir disso, examinamos nestas agendas legislativas e judicial o espaço dedicado às temáticas de interesse da sociedade civil (agenda de direitos de cidadania e judicialização das relações sociais, categorizadas sob o rótulo “direitos de cidadania”). Entender os limites da atuação do STF frente as demandas que lhe são feitas é imprescindível para discutirmos e avaliarmos os rumos da democracia brasileira e de suas instituições enquanto espaços representativos de poder.

¹³Cf. <<http://stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=482>>. Acesso em: 16 set. 2016.

¹⁴ Cf. Glossário Jurídico do STF. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=481>>. Acesso em: 16 set. 2016; e Lei Federal 9.882/1999, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

Somando a isso, entender como atores políticos e sociais se mobilizam nesta arena político-jurídica para vocalizar suas demandas nos auxilia a entender os limites de atuação do STF e, com isso, avaliar seu desempenho. Afinal, sabendo que os mecanismos de controle constitucional são ferramentas que propulsionam mobilidade decisória nessa esfera de poder, entender quem, quando e por que faz uso desses mecanismos, antes mesmo de observar as respostas do STF, permite melhor compreensão dos usos políticos desse tribunal Superior.

Neste sentido e para além das agendas legislativas e judiciais, analisamos o conteúdo das petições iniciais que deram entrada no STF durante o período em análise, e que foram classificadas como demandas por direitos de cidadania¹⁵. Discorreremos sobre a classificação dessa e das demais categorias no primeiro capítulo.

Após, classificamos as petições iniciais na variável “sentidos das petições” que, em síntese, representa os principais argumentos e valores que levaram os atores requerentes a questionar constitucionalidade de leis no STF, conforme explicaremos no item 2.3. Nosso interesse é saber quais interesses estão contidos nessas petições, buscando evidenciar se estas demandas caminharam na busca por avançar, restringir ou conter de retrocessos aos direitos vigentes.

Com a análise das petições iniciais que ingressaram no tribunal, observaremos os sentidos e tempos das decisões do STF, isto é, como ele respondeu a essas petições, de maneira a verificar se a atuação do tribunal tem contribuído (e em que medida) para o avanço ou garantia de uma agenda de direitos de cidadania.

A dissertação que segue está estruturada em três capítulos. No primeiro, expandimos nossa compreensão acerca do STF enquanto esfera decisória e ator central no sistema político, seus mecanismos de controle da constitucionalidade das leis e sua organização institucional, e, discutimos os conceitos de sociedade civil e cidadania que operacionalizamos na análise.

No segundo capítulo, descrevemos o processo de geração dos dados, detalhando os métodos utilizados para a construção das bases de dados de diplomas legislativos e de ações judiciais, especificando o processo de codificação empregado na análise quantitativa dos dados e as categorias analíticas utilizadas na análise qualitativa.

No terceiro capítulo, apresentamos os dados descritivos da produção legislativa do Governo Federal (Executivo Federal e Congresso Nacional) e os dados do ingresso de ações no STF. Partindo desses dados, discutimos os resultados alcançados relacionados à compatibilidade de agendas entre esses poderes. Na sequência, aprofundamo-nos em uma

¹⁵ Categoria: “direitos de cidadania”.

análise qualitativa das petições iniciais classificadas na categoria “direitos de cidadania”, detalhando os interesses expressos nas petições, os assuntos relacionados aos temas das ações (dos dispositivos questionados no STF) e as respostas dadas pelo tribunal às demandas que ingressaram no período, observando se e em que medida as decisões do tribunal contribuíram ou não para o avanço de uma agenda de direitos.

Concluimos que, no período, houve compatibilidade entre as agendas de produção legislativas e judicial; portanto, a judicialização das políticas nesse período não teve como motor demandas por ações relativas a omissão ou descumprimento de preceitos fundamentais pelos poderes representativos na geração de normas relativas aos “direitos de cidadania”.

Além disso, os atores que promoveram essa judicialização – levando demandas até o STF – buscaram conter retrocessos aos direitos vigentes na maior parte das vezes em que se acionou essa Corte em sede de controle constitucional. Constatamos que dos 255 diplomas questionados no período a maior parte dos questionamentos ocorreu para aqueles relativos aos “direitos de cidadania”, sendo os direitos sociais os mais questionados.

A partir desses achados, examinamos se e em que medida o STF contribuiu para avançar uma agenda de direitos e garantias à sociedade civil. Concluimos que o STF não contribuiu de forma significativa para garantir direitos constitucionais, abstendo-se na maior parte dos casos em responder as demandas do período, em especial àquelas que buscavam conter retrocessos de direitos, indicando uma postura contenciosa da Corte.

Contudo, a Corte contribuiu relativamente para o avanço de alguns direitos ligados aos direitos de cidadania, em especial os direitos trabalhistas. Outro dado que nos chamou atenção foi o uso do tribunal constitucional como mediador de conflitos entre capital – trabalho, sendo que estas corresponderam a mais da metade das demandas peticionadas pela sociedade civil legitimada a propor ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Capítulo 1 | Das estratégias de acionamento do STF à luta por direitos

1.1 Judicialização é uma resposta à inatividade dos demais poderes?

O debate sobre a judicialização da política e das relações sociais é bastante amplo e segue para a generalização dos fenômenos recorrentes nos judiciários mundo afora, desconsiderando as especificidades que cada sociedade têm em particular. A definição mais referenciada é aquela de Tate & Vallinder (1995) que tipifica o fenômeno global como a expansão dos poderes dos tribunais e de seus juízes que passaram a decidir sobre questões antes restritas à deliberação dos poderes Executivo e Legislativo (transferência decisória dos poderes representativos para as cortes), implicando também na difusão da lógica e métodos jurídicos para fora da jurisdição judicial. É a transformação de qualquer matéria pública ou privada em questão judicial.

Dentre os elementos generalistas para o desenvolvimento da judicialização das políticas e das relações sociais estão o estabelecimento e solidificação de um regime democrático e uma clara separação entre os poderes do Estado. Em linhas gerais, a terminologia clássica que estes autores propõe se refere a um protagonismo político que o judiciário e seus atores adquirem em uma democracia, devido ao novo arranjo constitucional que ocorreu em diversos países após crises nos Estados liberais e o término da Segunda Guerra Mundial (VIANNA, 1999; 2015).

Repaginando e refinando a definição desses autores para uma perspectiva mais ampla, porém, menos generalista, Domingo (2010) atribui quatro significados ao fenômeno de judicialização:

Judicialização da política é entendida como, primeiro, o processo pelo qual há um aumento do impacto das decisões judiciais sobre os processos políticos e sociais. Segundo, ele se refere ao processo pelo qual conflitos políticos são cada vez mais resolvidos nas Cortes. Terceiro, em nível discursivo, a judicialização da política reflete o grau em que a legitimidade do regime é cada vez mais construída sobre a percepção pública da capacidade e credibilidade do Estado em termos do cumprimento do Estado de Direito e da proteção dos direitos. Finalmente, refere-se também à tendência crescente dos diferentes atores políticos e grupos da sociedade de utilizar a lei e os mecanismos legais para se mobilizarem em torno de políticas específicas, demandas e interesses sociais e econômicos. (DOMINGO, 2010, p. 110, tradução nossa)¹⁶.

¹⁶ *The judicialization of politics is understood as, first, the process by which there is an increase in the impact of judicial decisions upon political and social processes. Second, it refers to the process by which political conflict is increasingly resolved at the level of the courts. Third, at a discursive level, judicialization of politics reflects the degree to which regime legitimacy is increasingly constructed upon the public perception of the state's*

Essa perspectiva mais ampla, em especial os últimos dois itens, vai de encontro com a questão que discorreremos aqui: que é a dos sentidos da judicialização e seus usos por atores políticos e sociais como mecanismos estratégicos de mobilização e garantia de direitos. Em relação ao aumento dos impactos das decisões judiciais, para além dos “casos exemplares” conhecidos mundialmente, em particular àqueles específicos da Corte Suprema norte-americana¹⁷, pensemos aqui esses impactos nos processos políticos e sociais brasileiros.

Ao longo das últimas duas décadas o STF foi chamado a decidir sobre casos de grande relevância a grupos sociais e políticos e, como consequência, suas decisões causaram grande impacto na opinião pública e nas instituições políticas e jurídicas inferiores¹⁸. Entre os exemplos que apresentamos estão: a constitucionalidade das pesquisas de células-tronco embrionárias (ADI 3510¹⁹); a vedação do nepotismo (ADC 12²⁰); a questão de aborto de feto anencéfalo (ADPF 54²¹); entre outras.

Não podemos esquecer que essas e outras decisões proferidas pela Corte foram consequências de seu acionamento por atores externos. O STF, dentro do ordenamento constitucional estabelecido em 1988, é um dos poderes da República que tem como singularidade a sua inércia decisória, isto é, é um poder reativo e que para decidir sobre qualquer questão necessita que algum ator externo – político, social e até mesmo jurídico – o acione, requisitando a revisão judicial ou ainda, em caráter de recurso, acione-o como cúpula do sistema judiciário (ARANTES, 1997; TAYLOR, 2007; DOMINGO, 2010).

Para Taylor (2007) há dois motivos para incorporar o poder Judiciário nas análises de políticas públicas: (a) os tribunais “ampliam o leque de atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois de elas serem aprovadas por amplas maiorias legislativas” (TAYLOR, *idem*, p. 234); e (b) o poder Judiciário é utilizado cada vez mais como uma *via de contestação* política (*venue seeking*). Em contribuição com essa perspectiva MacCan (2010) discorre que a influência judicial sobre as ações dos mobilizadores dos tribunais pode tomar diversas formas. Dentre elas, ele cita:

capacity and credibility in terms of delivering on rule of law, and rights protection. Finally, it refers also to the growing trend by different political actors and groups within society to use law and legal mechanisms to mobilize around specific policies, social and economic interests and demands. (DOMINGO, 2010, p. 110).

¹⁷ A obra “*The hollow hope*” de Rosenberg ilustra de maneira maestra diversos casos e decisões que marcaram o formato da corte norte-americana e os impactos de suas decisões no contexto daquele país. ROSENBERG, 1993.

¹⁸ Cf. *Dez polêmicas decididas pelo STF*. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/polemicas-stf/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

¹⁹ Data de entrada no STF: 30 maio 2005.

²⁰ Data de entrada no STF: 02 fev. 2006

²¹ Data de entrada no STF: 17 jun. 2006.

(a) um deslocamento do conflito: atores políticos deslocam seus conflitos para os tribunais quando se encontram divididos ou vulneráveis para solucionar alguma questão. Atores sociais privados também o fazem, buscando solucionar conflitos familiares, religiosos, trabalhistas, etc.

(b) o tribunal como catalisador: ao atuar em disputas específicas, os tribunais podem estimular respostas de grupos políticos e/ou sociais não envolvidos diretamente no caso julgado.

Quando o tribunal atua em uma disputa particular, ele pode de uma só vez: aumentar a relevância da questão na agenda pública; privilegiar algumas partes que tenham demonstrado interesse na questão; criar novas oportunidades para essas partes se mobilizarem em torno da causa; e fornecer recursos simbólicos para esforços de mobilização em diversos campos. As respostas vindas de diversos públicos podem indicar a questão específica a qual o tribunal se refere ou algum outro assunto para o qual a ação do tribunal deva se preocupar. (MACCAN, 2010, p. 186)

(c) influência estratégica e poder relacional: a ação do tribunal pode alterar ou reafirmar o poder de algumas parte envolvida em um conflito judicializado. Essa influência se torna um recurso importante (fichas de negociação) para o ator superestimado, determinando o sentido do conflito seja por influenciar na disposição de ator do conflito em dar continuidade ao conflito - intensificando-o - ou o amenizando, no sentido de término da disputa.

(d) ação dos tribunais como constrangimento estratégico sobre as escolhas: da mesma forma que os tribunais criam recursos e oportunidades para disputas, eles criam constrangimentos e desincentivos que podem ser sentidos diretamente por alguns dos envolvidos no conflito, ou podem beneficiar a outra parte envolvida.

(e) incentivo à contramobilização: os tribunais podem gerar formas de mobilizações contrárias a suas decisões e que visam se desviar de seus efeitos. As decisões dos tribunais podem influenciar na geração ou até mesmo aceleração de mobilizações políticas contrárias àquelas decisões e ao que se esperava com elas. A exemplo, MacCan (2010) traz que questões inovadoras das cortes são frequentemente vistas por movimentos sociais de massa como “erros” jurídicos, gerando uma mobilização contrária à decisão e ações das mais variadas: mobilização popular, segmentação da sociedade civil e de atores políticos em divisões ideológicas latentes e, conseqüente produção legislativa em disputa. Sobre esse ponto, é importante destacar que:

Gerar oposição é um sinal de falha do ponto de vista do cumprimento das decisões, mas é um sinal de poder do ponto de vista da mobilização. [...] Quando os tribunais se tornam atores importantes, eles com frequência levantam os termos em que devem se dar as lutas, os múltiplos fatores que configuram o jogo, aumentando o acesso para uns e diminuindo para outros. (MACCAN, 2010, p. 188).

Mesmo que de modo limitado, o judiciário brasileiro – incluindo o STF – impacta nas políticas públicas sempre que decide sobre matérias constitucionais demandadas por atores externos:

No decorrer da última década, o Judiciário Federal revelou-se um importante ator político: tribunais federais repetidamente interromperam imensos leilões de privatização; a realização de uma delicada reforma no sistema de previdência social foi subvertida; e o Judiciário anulou ou mudou a legislação referente à reforma agrária, às reformas tributárias e a outras políticas públicas significativas. O Judiciário continua exercendo uma influência importante hoje. (Taylor, 2007, p. 237).

Evidente que há limitações para isso e, elas são originadas da própria Corte: “a adesão à lei nem sempre é o principal fator determinante da atuação do juiz” (Taylor, 2007, p. 244-244). Concordando com a conclusão de Gibson (1983 *apud* Taylor 2007), Taylor afirma que os juízes decidem sob um véu de constrangimento, ou seja, suas decisões são embasadas pelo o que eles querem fazer, mas, moderadas pelo dever – do que pode ou não ser decidido e feito – e, no limite, sofrem o constrangimento – do querer e do dever – provido pelo o que é possível de ser feito.

Dito isso, questionamos uma visão judicialização como necessariamente uma resposta à inatividade dos demais poderes. Evidente que um dos nossos objetivos é questionar até que ponto uma ausência de produção legislativa levou mais demandas ao STF. Uma de nossas hipóteses foi que a judicialização é uma resposta à inatividade dos poderes representativos: quanto menor a produção legislativa sobre questões relativas aos direitos de cidadania maior o número de ADOs peticionadas no STF. Além disso, a bibliografia nos aponta que a judicialização da política e das relações sociais também está ligada a uma lógica de uso estratégico dos tribunais para a resolução de conflitos ou demarcação de oposição a governos, grupos ou legislações (TAYLOR, 2007; TAYLOR & DA ROS; 2008).

Isso, em si, não significa que os poderes representativos eleitos são (ou estão) inativos em suas práticas e funções federativas, conforme mostraremos com a análise dos dados. Ao contrário, indica que há a existência de atores que veem no Judiciário uma forma de realizar ações políticas. O Judiciário pode ser um mecanismo para tentar barrar o avanço de uma

agenda legislativa, por exemplo. Investigamos aqui o uso do STF para barrar a implementação de políticas sociais. Conforme observaremos na seção de análise de dados, um número expressivo de petições que ingressaram no STF tiveram como objetivo maior restringir avanços na agenda de direitos.

O uso das instâncias judiciais como via estratégica de ação política amplia a capacidade de influência dos atores sociais e políticos nas políticas públicas implementadas, garantindo aos grupos políticos minoritários (e sem voz expressiva na esfera do Legislativo) e aos movimentos representativos da sociedade civil um *locus* participativo, catalisando a participação democrática e vocalização das demandas desses grupos, mesmo que de forma reduzida.

Em linhas gerais, o formato brasileiro de controle de constitucionalidade das leis e as estratégias de uso do tribunal como via de contestação ou oposição política são elementos que potencializam a judicialização das políticas públicas. Taylor (2007), descrevendo sobre os aspectos de influência do Poder Judiciário sobre as políticas públicas, afirma que o Judiciário detém poder de influenciar essas políticas de diversas formas, tanto na deliberação quanto na implementação.

Uma das formas é expressa pela estratégia de mecanismo de controle das leis utilizada pelos atores externos – seja ele preventivo ou repressivo. Além desse modo, outra possibilidade latente seria o julgamento de liminares como estratégia de “conter” o processo de implementação destas políticas, como foi o caso do uso de liminares para a contenção das Medidas Provisórias nos governos Sarney (1985 – 1989) e Collor (1990 – 1992).

O uso do STF por atores políticos e sociais é um dos elementos que mais nos chama atenção no argumento de Taylor (2007) ao afirmar que as diretrizes institucionais “podem dar poder a grupos minoritários que não agem no momento da deliberação entre Executivo e Legislativo, inserindo-os no debate *pós-hoc* e permitindo que usem os tribunais como um ponto de veto no jogo político” (TAYLOR, 2007, p. 245). Desse modo, a produção legislativa do Congresso Nacional e da Presidência da República são elementos importantes para entendermos os limites da atuação do STF como *via de contestação*²² de políticas públicas contenciosas ou de reivindicação da implementação de políticas não pautadas por esses poderes.

Os usos do tribunal que oposições partidárias realizam, por meio dos mecanismos de controle constitucional, é uma escolha racional cabível e inteligente para a manifestação do

²² *Venue seeking* (TAYLOR, 2007).

descontentamento e oposição ao governo, visto que os custos políticos deste acionamento são inexistentes – ainda mais quando comparado com o alto custo político de manifestar oposição ao governo atual nas arenas decisórias tradicionais.

Entre esses custos políticos, Taylor (2007) destaca que a participação de grupos parlamentares minoritários na agenda legislativa é limitada por mecanismos de controle dessa agenda, na forma de cartéis de negociação entre os líderes parlamentares aliados e o Poder Executivo. O que o autor aponta é que esse arranjo barra os interesses contrários das minorias parlamentares, pois sua votação, oposta àquela aprovada pelos grupos majoritários, torna-se inexpressiva. Desse modo, esses minoritários veem o STF como recurso alternativo de visibilização de sua oposição tanto em votações quanto durante o processo de deliberação das agendas – quando acionam o STF em controle *preventivo*²³.

Nos casos em que as normas estabelecidas são contrárias aos quereres sociais dos grupos de sustentação dos mandatos dos parlamentares ou do governo, por exemplo, o uso de mecanismos de controle de constitucionalidade das leis como via de contestação e de oposição se mostra capaz de visibilizar oposições a tais legislações produzidas. É forma eficaz de alguns atores se manifestarem publicamente (e para suas bases) como contrários aos rumos políticos adotados pelas maiorias.

Assim, o cálculo sobre os custos e benefícios em acionar o STF se mostram determinante para o acionamento ou não desse Poder. Taylor (2007) afirma que as regras do jogo político institucional possibilitam a grupos minoritários determinado poder de ação posterior à formulação e implementação de políticas, pelo uso do Poder Judiciário como ponto de veto ou, conforme exemplificado acima, como manifestação de oposição às políticas majoritárias.

Outra forma de judicialização das políticas é, conforme apontam Taylor & Da Ros (2008), o acionamento do STF para a resolução de conflitos de interesses. O que constatam esses autores é que esse uso ocorre no intuito de regular as regras procedimentais que balizam a organização e funcionamento das regras do jogo político, ainda mais quando elas beneficiam alguns em detrimento de outros grupos. Esses autores afirmam que essa forma de judicialização “é claramente o caso da contestação judicial de regras que redistribuam poderes e atribuições entre diferentes entidades e instituições, como partidos políticos, entes federativos e diferentes instâncias do Poder Judiciário” (TAYLOR & DA ROS, 2007, p. 840).

²³ No primeiro capítulo de seu livro publicado em 1997, Arantes descreve de maneira didática as diferenças entre controle *preventivo* e *repressivo*. Cf. ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp : Editora Sumaré : FAPESP : Educ, 1997.

Outra forma de uso do STF descrita por Taylor & Da Ros (2007) é a judicialização das políticas como instrumento de governo, isto é, como forma de superar impasses com o legislativo ou modificar decisões políticas de governos pretéritos que “paralisam” as agendas dos governantes atuais. Outro ponto destacado por esses autores é o uso do STF como estratégia oposicionista para provocar o governo a se posicionar sobre determinadas normas e questões – inclusive aquelas produzidas pelo Congresso Nacional ou pelo próprio Judiciário.

Em grande medida, o uso do STF como estratégia política indica a relevância dessa Corte como recurso político alternativo. Em soma, a atuação dos ministros do STF e as escolhas que a Corte faz sobre quais temas julgar ou não, auxiliam-nos na compreensão de seu papel jurídico e político no âmbito institucional e relacional com os demais poderes da República. Não podemos esquecer que essas escolhas e usos impactam diretamente na qualidade do desempenho do papel democrático da Corte, enquanto garantidora de direitos da sociedade civil, em especial, aqueles mais inclusivos.

Em síntese, a judicialização da política não é necessariamente uma resposta à inatividade dos demais poderes. Ela também pode ser uma resposta a sua atividade, seja ela inclusiva ou restritiva. As demandas que ingressam no tribunal podem caminhar para um uso dos mecanismos de controle constitucional de modo a buscar avanços ou garantias, restringir direitos ampliados pela atividade dos poderes eleitos ou, até mesmo, buscar evitar retrocessos que essas normas possam gerar aos direitos antes estabelecidos.

1.2 Em que medida a judicialização da política incide em uma intervenção?

Um dos elementos centrais tanto na definição de judicialização de Tate & Vallinder (1995) como de Domingo (2010) é o envolvimento dos juízes nos processos políticos. Como afirmamos anteriormente, o ativismo judicial não é limitado aos interesses da própria Corte. Ao contrário, apresenta-se como uma forma de manifestação de pensamentos e disposições dos juízes e, possivelmente, como ações (e decisões) expansivas para além da sua competência enquanto atores jurídicos. Tate & Vallinder traduzem o ativismo como “o processo pelo qual cortes e juízes passam a dominar cada vez mais a formulação de políticas públicas que haviam sido previamente formadas por outros poderes, especificamente, Executivo e Legislativo” (TATE & VALLINDER, 1995, p. 28).

No entanto, esse termo não se resume apenas a isso. Kmiec (*apud* VERÍSSIMO, 2013) aponta para cinco sentidos do termo *ativismo judicial*: (1) a interferência do juiz ativista nas decisões de outros poderes; (2) a inaderência da jurisprudência aplicada pela própria Corte;

(3) a criação de direitos – usurpando a função do legislador; (4) a interpretação criativa das normas; e (5) o tendenciamento dos julgamentos objetivando um resultado específico.

Conforme apontam Arguelles *et. al.* (2012), o uso e carga valorativa acerca do ativismo judicial termo foi se modificando tanto na concepção dos formadores de opinião quanto na concepção dos juízes. De algo positivo e progressista, o termo se encontra nos dias correntes como expressividade de uma postura negativa dos juízes, não querida e não esperada, pois ao que se argumenta, os juízes não possuem responsabilidade política sobre suas decisões – devido sua incapacidade de formular e implementar políticas públicas (SILVA, 2008) –, e não detém legitimidade política para tal feito – uma vez que não passam pelo crivo da escolha popular.

Visto então como postura negativa de atuação de juízes e de cortes, em linhas gerais, o ativismo judicial é associado a uma aplicação da norma constitucional em situações controversas às decisões por inconstitucionalidade de normas desvinculadas de critérios rígidos de violação constitucional, e à imposição jurídica ao poder público de condutas ou abstenções em relação as políticas públicas (BARROSO, 2008).

Para Koerner (2013), o ativismo judicial indica fronteiras entre o mundo da política e o mundo jurídico que, quando transpassadas pelo ator jurídico (quer seja o agente ou a instituição) produz riscos ao regime democrático. Isso, porque extropolaria suas funções, atuando na arena política sem a legitimação popular necessária e outros capitais específicos que esse arena necessita, dentre eles, a capacidade de participar dos dissensos e consensos com valores, preferências, interesses e programas estritamente políticos e não subjetivados por escolhas *a princípio* normativas.

O problema normativo seria o da inadequação do ativismo Judicial com a Constituição e a democracia. Confrontado ao parâmetro, o ativismo seria contrário à Constituição e ao direito, pois seria descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros poderes do Estado. (KOERNER, 2013, p. 72)

Um contraponto acerca desse termo é proposto por Rosenberg (1991) e por Vianna (2015) que afirmam que os poderes judiciais, ao atuarem na política, não se estendem para além daquilo que o processo de decisão democrática permite. O ativismo como forma de garantir direitos que se mostram negligenciados pelo legislador é uma saída *possível* para a efetividade dos direitos. Vejamos que isso trata de uma aposta. A questão da *vigilância dos vigias* é dilema antigo das ciências humanas e sociais que, sem mecanismos nítidos de

prestação de contas (*accountability*) à ordem republicana e democrática, tem a atuação ativa comprometida a uma outra forma de tirania. Nesse caso, a contenção é ferramenta interna de controle.

De certo modo, as práticas abusivas dos poderes eleitos em cenários de recessão democrática e as demandas sociais pela garantia e securidade dos direitos individuais fomentaram um processo contínuo – e ainda atual – de expansão dos poderes judiciários para além de sua competência original de aplicação da lei. Notório que esse processo requer respaldo democrático, por mecanismos pré-estabelecidos constitucionalmente, ou seja, a revisão judicial é congênita às normas constitucionais estabelecidas pelos legisladores (TATE & VALLINDER, 1995) que, ao delegar esses mecanismos de controle das leis ao Judiciário, garante papel político paritário à Corte em relação aos outros poderes De acordo com Tate & Vallinder:

Obviamente, uma das maiores formas [de judicialização da política] é a revisão judicial dos atos do poder Executivo e Legislativo. De alguma maneira, esta forma equivaleria na colocação do terceiro poder governamental acima do Executivo e Legislativo. Contudo, a base da revisão judicial das ações legislativas é, com certeza, a Constituição sistematizada no país. Desde que este documento foi promulgado pelo Legislativo, ou [...] pela Convenção Constitucional, essa forma de revisão judicial deve realmente implicar manter a legislatura dentro de seus próprios limites, como estabelecido na Constituição e, assim, protegendo-a de uso indevido de seu poder. (TATE & VALLINDER, 1995, p. 15, tradução nossa)²⁴

Em linhas gerais, revisão judicial não é apenas sinônimo de contestação dos processos deliberativos ou de produção legislativa dos demais poderes. Ela também representa uma das formas como o Poder Judiciário realiza seu papel político em uma democracia. Rosenberg (1991) afirma que as cortes supremas contribuem para a extensão da produção das políticas públicas e mudanças sociais cumprindo a função no sistema democrático de barrar ou garantir avanços de reformas específicas, operando então em lógica diferenciada: a do processo legalístico, isto é, operam considerando um conjunto de normas e procedimentos oriundos do campo de saber jurídico.

²⁴ *Quite obviously, one major form [of judicialization of politics] is the judicial review of executive and legislative actions. In a way, this form would amount to placing the third branch of government above the first and second ones. However, the basis of judicial review of legislative actions is, of course, the codified constitution of the country. Since that document has been enacted by the legislature, or [...] by a constitutional convention, this form of judicial review should really imply keeping the legislature within its proper limits as stated in the constitution and thus protecting it from wrongful use of its power. (TATE & VALLINDER, 1995, p. 15)*

A Constituição brasileira de 1988 se estabeleceu de forma inovativa. Ao contrário das suas antecessoras, ela é extremamente detalhada no que concerne direitos de cidadania, metas, regras e políticas de governo (SADEK, 2004). A inserção dos direitos humanos, como princípios fundamentais, e dos direitos de cidadania, como direitos difusos e coletivos, foram grandes inovações dos constituintes objetivando assegurar que novas formas autoritárias não usurpem o poder e pratiquem atos de barbárie contra a sociedade civil (ROCHA, 2013; ADORNO, 2008).

Dentre essas inovações, Sadek (2004) nos informa que o novo arranjo federativo promoveu mais tensões entre os poderes Executivo e Legislativo do que cooperação, devido a forma como se estabeleceu o sistema de separação e independência entre os poderes no modelo presidencialista. Além disso, as limitações dos direitos de cidadania pelos constituintes – não evidenciando e precisando os mecanismos garantidores desses direitos na CF/88 –, a falta de independência do Judiciário, a ausência de *poderes* do Judiciário para realizar a implementação de suas decisões, e o desconhecimento da população de seus direitos, em conjunto, geram uma barreira que ocasionou na não ação e constrangimento político da corte constitucional.

Essas tensões e o papel constitucional do STF o posicionaram como mediador político dos conflitos entre os poderes e guardião dos direitos individuais e coletivos frente aos possíveis abusos de atos legislativos e de governança.

A extensão e a complexidade dos direitos sociais garantidos, bem como o grau de detalhamento combinados com a capacidade do Judiciário de exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, propiciaram um aumento substancial das áreas de intervenção e atuação pública deste poder. A Lei Maior conferiu capacidade aos magistrados e às cortes judiciais de produzirem impactos sobre o processo de decisão política. Em decorrência, a Constituição transforma-se em um texto programático, operando-se um estreitamento da margem de manobra dos políticos e, conseqüentemente, ampliando-se o papel político do Judiciário. (SADEK, 2004, p.81).

Diminuído seu poder e sua independência institucional durante o período de recessão democrática (1964 – 1985), a partir do pacto federativo de 1988 o STF recebeu destaque entre os demais poderes, retornando à condição de vigia da ordem democrática e fiscal das práticas políticas dos poderes Legislativo e Executivo. Em resumo, o ativismo judicial aparece na democracia brasileira como forma de garantir a efetividade da Constituição na prática da política e da vida coletiva.

A influência do STF nas políticas públicas são estratégias da própria Corte que determinam sua agenda a partir de um processo racionalizado em perdas e ganhos políticos e institucionais em relação aos demais poderes (TAYLOR, 2007). Além disso, o contexto institucional da Corte dentro do cenário democrático também impacta na forma como ela age em relação aos temas dos julgamentos. Há uma nuvem sobre os mecanismos de controle internos que guiam quais são os procedimentos e critérios para que ações recém distribuídas sejam julgadas antes mesmo da resolução de outras distribuídas a mais de décadas.

A dinâmica interna do STF corrobora para a forma como os juízes decidem sobre quais matérias irão julgar ou não e sob como exercem seu papel constitucional. Considerando que há elementos que constroem a ação dos juízes, Taylor afirma que “a adesão à lei nem sempre é o principal fator determinante da atuação do juiz” (Taylor, 2007, p. 244). Essa questão nos reaproxima da ideia desneutralização do Direito. Em linhas gerais, o que se observa é que a discussão sobre a *atitude* dos juízes em relação as suas decisões com a influência direta de seus valores e convicções pessoais.

Como afirma Bourdieu (1998; 2000), o processo e o discurso jurídico são mecanismos de funcionamento e legitimação do Direito como um *campo* de poder autônomo e central para a manutenção da ordem estabelecida. Contudo, esse processo sofre interferência e constante contestação de outros grupos, de modo que o campo do Direito por si só não garante a legitimidade dos processos democráticos. Ao contrário, como ressalta Bourdieu (2000) a lógica de dominação de um campo de poder está em constante disputa com outros campos e internamente, pois os atores inseridos nesses campos ocupam posições hierárquicas diferenciadas, disputando posições e representações de poder.

A atuação judicial, portanto, quando orientada para cobrir lacunas do legisladores é uma forma bastante eficaz de garantir e resguardar a letra constitucional. Ao que nos parece, o *timing* da ação, os atores envolvidos nas decisões e os impactos que elas ocasionam no cenário político e social são questões importantes para avaliar a efetividade e opiniões valorativas acerca da ação jurídica. Isso não descarta a contenção judicial como ferramenta necessária para a separação e independência dos poderes.

O ativismo judicial não significa, portanto, tão somente uma intervenção direta do poder Judiciário nas decisões políticas. Pode sim ter esse aspecto. Mas, ele não se limita a isso. Ao contrário, considerando a ampla Carta constitucional brasileira. Uma atuação do STF menos rígida para a interpretação de atos normativos é bem vinda como forma de rever e auxiliar na interpretação constitucional e na capilaridade da mesma nessas normas infraconstitucionais, visto que os direitos inscritos constitucionalmente são amplos e

abstratos. O ativismo judicial se mostra como ferramenta que busca ampliar as potencialidades da Constituição, de maneira a contemplar novos cenários, grupos, costumes e hábitos sociais e políticos na ordem vigente.

Não obstante, temos que pensar sobre os limites deste tipo de atuação em uma democracia como a brasileira. Afinal, quais os limites para uma atuação e interpretação constitucional mais expansiva do STF? Não podemos deixar de ter em mente que, na perspectiva da separação de poderes e dos pesos e contrapesos, a limitação da atuação se dá para todos os poderes. Isto é, um poder tipicamente jurídico não representativo da população é, de certo modo, um ator externo ao processo de decisões políticas.

Sua legitimidade para agir nas arenas políticas decisórias é reduzida às suas competências. Toda e qualquer ação que seja taxada pela opinião pública ou por políticos como “mais ativista” é duramente criticada como uma “intervenção” e não como um auxílio jurídico para uma possível melhoria em produzir leis ou políticas, em particular. Segundo Silva (2008):

É certo que os partidários da ideia de contenção judicial têm que defender que os juízes devem se manter afastados de decisões relativas a políticas públicas, mas isso não significa que toda corrente ativista tenha necessariamente que defender o seu oposto, ou seja, que os juízes devam *sempre* decidir sobre políticas públicas. Nesse sentido, é possível defender uma forma de ativismo judicial - ou seja, defender que os juízes são legítimos para discutir políticas públicas - e, mesmo assim, sustentar que esse ativismo é limitado por uma série de razões estruturais. (SILVA, 2008, p. 595 - 596)

Assim e, em tese, a judicialização não implica necessariamente em ativismo judicial, e nem se trata apenas de intervenção. O ativismo judicial, quando associado ao mecanismo de revisão judicial, também se mostra como ferramenta garantidora de efetividade jurídica – ferramenta esta criada pelo legislador constituinte de 1988. É, portanto, inerente ao atual regime democrático brasileiro. Isso não significa romper com a separação de poderes, no sentido de invasão de competências; mas, significa ampliar o entendimento sobre o controle dos poderes representativos majoritários. Contudo, mesmo sendo prática garantida pelo legislador constituinte, cabe-nos entender se esse processo é nocivo ou não para relação entre os poderes.

Trabalhamos com a suspeita de que a judicialização incida em uma interferência do STF em decisões políticas. Buscando avaliar esse suposto, temos como hipótese de pesquisa que quanto maior o número de decisões finais dessa Corte proferidas como “precedente ou

procedente em parte” – no caso das ADIs – ou como “improcedente” – no caso das ADCs – maior é o impacto e sua intervenção nas decisões dos outros poderes. Acreditamos que uma interferência do STF em decisões políticas pode ser mensurada observando o sentido de suas decisões finais. No caso das ADIs, ao decidir de modo procedente (ou em parte) a Corte alteraria decisões dos legisladores acerca de sua produção legislativa. No caso das ADCs, ao decidir pela inconsistência da norma em produção o STF alteraria – de maneira preventiva – os rumos das decisões dos poderes representativos acerca dessa produção.

1.3 A judicialização implica na proteção e na valorização da Constituição?

Uma outra questão a ser pensada é se a judicialização é um fenômeno que afirma o sentido da Constituição de 1988, protegendo seu conteúdo (garantindo-o) e fazendo-o se realizar, ou se pode alterá-la. Dentre os autores críticos à judicialização da política, Koerner (2013) discorre que a judicialização em excesso desvia a ordem política e social de um caminho mais acentuado em práticas de consenso discursivo e deliberativo para um jogo de juridificação que, oposto ao diálogo, aumenta os níveis de complexidade da burocracia pública e da vida coletiva.

Em sua contramão, Vianna (1999; 2007) argumenta que a judicialização potencializa o sistema político, pois garante maior acesso à justiça e cidadania, tratando-se de “uma judicialização da política cuja origem está na descoberta, por parte da sociedade civil, da obra do legislador constituinte de 1988, e não nos aparelhos institucionais do Poder Judiciário” (VIANNA, 1999, p. 43).

A Constituição gerada pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) possibilitou, na visão desse autor, a conexão dos princípios de democracia representativa e participativa da população, expandindo os canais de acesso à justiça, com a criação de instâncias especiais cíveis e criminais e ampliando os mecanismos de acesso ao controle de constitucionalidade das leis – associando alguns atores políticos e sociais como legítimos para o questionamento no STF. Em linhas gerais, foi o legislador constituinte quem fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário e garantiu mecanismos de acesso à justiça para toda a população.

A invasão do direito na vida social coletiva, isto é, a judicialização das relações sociais ganha expressividade no Brasil com a retomada democrática, em 1985, e consecutivo arranjo constitucional, instituído em 1988, que ampliou significativamente os direitos sociais, civis e políticos, inclusive garantindo efeito de cláusulas pétreas para as questões de direitos humanos (VIANNA, 1999; ADORNO, 2008; CARVALHO, 2004; MACHADO, 2013). Contudo, essa expansão dos direitos inscritos na CF/88 não recebeu completa atenção dos

legisladores ordinários como medida específica e concreta no plano prático e cotidiano da Nação. Segundo Machado (2013):

[A Constituição brasileira] não é uma constituição que regula apenas a organização do Estado. Tampouco, é uma constituição liberta de valores substantivos, recheada apenas de prescrições procedimentais. Da mesma maneira, não se trata de uma constituição garantia que busca apenas proteger os direitos individuais nela prescritos. Trata-se, na verdade, de uma constituição dirigente, que, muito além de assegurar direitos, preceitua um programa de desenvolvimento social e político a ser cumprido. Sendo assim, se a Constituição goza de status superior na hierarquia das normas jurídicas do país, ela precisa de proteção especial, que não lhe garanta apenas a defesa, mas também a efetividade. (MACHADO, 2013, p. 54, grifo nosso).

A Constituição de 1988 é proveniente de um contexto histórico de regime de excessão de direitos e garantias, em especial, daqueles grupos opositores ao governo militar (de 1964 a 1985) ou dos mais pobres – deixados à margem da vida política, social e econômica (CARVALHO, 2011). Nesse sentido, ela afirma o liberalismo político enfatizando os direitos civis da cidadania e estabelecendo diversos mecanismos de controle e participação democrática e popular, gerando mecanismos de gestão pública representativa e direta – como caso de conselhos, referendos, etc. Estabelece-se a partir dela uma nova identidade democrática que, para além da gestão representativa, amplia a gestão política à ação popular:

Pode-se dizer que na Constituição de 1988, o *locus* privilegiado da democracia não está na representação majoritária dos parlamentos, mas sim na cidadania capaz de exigir o cumprimento de seus direitos constitucionalmente assegurados. Seja na dimensão do amplo rol de direitos individuais e coletivos constitucionalizados em seu texto, seja nos mecanismos prescritos para sua efetivação, encontram-se marcas indeléveis do constitucionalismo democrático que conseguiu se impor durante o processo constituinte. [...] Para além de um amplo acesso à interpretação constitucional, o programa da carta de 88 exige amplo acesso ao Judiciário em questões ordinárias que se multiplicam pela regulamentação extensiva da vida social contida na Constituição. Tema comum quando se fala de acesso à justiça, a capacidade das instituições jurídicas de chegarem a todas as parcelas da população também se faz presente no texto constitucional. Não é à toa que foram constitucionalizados os juizados especiais e a defensoria pública, como instituições capazes de garantir penetração capilar do direito na sociedade. Num mesmo sentido, o Ministério Público ganhou tratamento especial na carta, surgindo como mais uma instituição jurídica capaz de potencializar o acesso popular à cidadania prometida na extensa lista de direitos individuais e coletivos da Constituição cidadã. (MACHADO, 2013, p. 41 – 42).

Nesse contexto, a norma constitucional amplia e garante mecanismos e direitos de cidadania – entre eles a participação popular direta na política e o direito ao acesso à justiça.

Nos anos que se seguiram ao arranjo e novo pacto foram implementadas diversas políticas públicas de constituição das competências políticas, de regulação burocrática, de comportamento, serviço e consumo e de redistribuição de serviços universais – como a reforma da previdência, por exemplo.

Contudo, a prática de políticas públicas distributivas que estenderam a letra do direito para a prática inclusiva começa a ser notada com maior enfoque da governança política a partir do primeiro governo Lula (2003 – 2006). Antes dele, os avanços dos direitos de cidadania e acesso à justiça se restringiam ao procedimentalismo jurídico:

A invasão do direito na vida social [ocorre por meio da] criação de juizados especiais [...] Nesse sentido, os Juizados representariam o momento em que o Poder Judiciário se torna reflexivo: as consequências decorrentes da ampliação do acesso à justiça que ele pôs em movimento, traduzidas em uma crescente legitimação social do seu papel de “guardião” dos direitos individuais e coletivos consagrados na Constituição de 1988, tiraram a inocência do meio aparentemente neutro com que os magistrados pretendiam atuar sobre sua própria cultura e práticas profissionais. (VIANNA, 1999, p. 155)

O modelo de federalismo e constitucionalismos adotados pelo legislador constituinte (e os formatos e arranjos a esta ordem que se estabeleceram nos anos sucessivos àquela promulgação em 1988) organizaram o arranjo democrático brasileiro em uma gestão centralizadora – na figura do poder Executivo –, com um poder Legislativo suscetível a cooptação do modelo de presidencialismo centralista e dependente de coalizões (VIANNA 2015). É sobre esses aspectos que a letra constitucional relativa à participação direta da sociedade civil e seu engajamento nos mecanismos de controle política são minados pela máquina pública. Vianna & Burgos discorrem que:

Em um cenário assim limitado, as opiniões e o fluxo das opiniões geradas na sociedade civil não encontram caminhos para se traduzirem em vontade na esfera pública, uma vez que a agenda do Legislativo se acha sob domínio do Executivo, o qual impõe nela a supremacia dos seus objetivos estratégicos em matéria econômica. Nesse sentido, a própria política social deixa de refletir as expectativas e interesses da sociedade civil organizada, tornando-se objeto de políticas públicas assistencialistas do Estado e dos seus fins de legitimação, inclusive eleitoral. (VIANNA & BURGOS, 2005, p. 780)

É neste contexto de ausência de participação e capilaridade política no veio social que o Poder Judiciário surge como um espaço alternativo para a interposição de demandas sociais em busca de direitos constitucionalmente estabelecidos (VIANNA, 1999; VIANNA & BURGOS, 2005). Sob esse aspecto, a judicialização não se trata pois de uma usurpação de

poderes. Ao contrário, ela se estabelece como recurso constitucional alternativo (e repressivo) no contexto de vácuos de representação política (VIANNA & BURGOS, op. cit.; TAYLOR, 2007). Segundo Arantes (2007):

A condição de poder político do Judiciário nos tempos modernos decorre de sua capacidade de controlar os atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis produzidas pelo parlamento. Essa função conhecida como *judicial review* ou *controle de constitucionalidade das leis*, coloca o Judiciário em pé de igualdade com os demais poderes, exatamente naquela dimensão mais importante do sistema político: o processo decisório de estabelecimento de normas [leis e atos executivos capazes de impor comportamentos]. (ARANTES, 2007, p. 84).

Na visão do ministro Luis Roberto Barroso (2008), uma vez provocado a decidir sobre diversos temas, em sede de controle de constitucionalidade das leis, o STF não tem a alternativa de não decidir essas questões quando elas preenchem os requisitos de cabimento (legitimidade ativa do requerente, pertinência temática, etc.).

Esse pronunciamento é garantido constitucionalmente e qualquer prática de inação do STF – quando provocado à ação – é medida juriscêntrica que desfavorece o andamento de nossa democracia constitucional. Nesse sentido, cita o ministro, “judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente” (BARROSO, 2008).

Não se trata, pois, de uma usurpação de poder. A judicialização das políticas e das relações sociais é elemento que não caminha em sentido oposto aos interesses do legislador constituinte. Ao contrário, apresenta-se como parte constitutiva de nossa formação democrática pós regime militar como forma de atuação do STF garantida na Constituição de 1988. Desse modo, o poder Judiciário, em especial o STF – órgão do judiciário responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade das leis – é um ator político relevante e capaz de controlar e fazer avançar legislações, no sentido de garantir que a letra constitucional seja devidamente aplicada pelos legisladores ordinários.

Em linhas gerais, isso significa que o poder Judiciário, na figura do STF, manifesta-se a partir daquilo que é provocado por atores externos com legitimidade para questionar a constitucionalidade de leis nesse tribunal. As demandas oriundas dos atores externos são, por sua vez, das mais diversas e podem caminhar no sentido de (a) questionar diplomas específicos em busca de garantir a aplicação da Constituição ou a expansão de direitos nela estabelecidos para grupos que se encontram descobertos de sua efetiva prática, (b) questionar

diplomas que possibilitem mudanças no *status quo* de ordem inclusiva, ou ainda, (c) questionar diplomas que visam limitar o acesso aos direitos, conforme tipologia que geramos a partir da análise qualitativa das petições iniciais²⁵.

Nesse aspecto, notamos que a judicialização das políticas públicas tem potência para proteger e valorizar a Constituição – de forma a expandir sua prática a grupos antes postos à margem da ordem de direitos vigentes. Contudo, a judicialização também implica a busca de grupos no sentido inverso: restringir avanços/expansões ou garantias desses direitos e demandas inclusivas para novos grupos e segmentos da sociedade antes descobertos de leis regulatórias. É pensando nesses aspectos que analisamos nesta dissertação os sentidos das petições iniciais.

Assim, lançamos duas hipóteses relativas à pergunta que provoca o debate desta seção: *se a judicialização implica na proteção e na valorização da Constituição de 1988*. A nossa primeira hipótese é de a judicialização da política implica na proteção da CF/88 na medida em que o STF decide pela improcedência das demandas de restrição de direitos, e procedente às demandas em sentido de contenção de retrocessos aos direitos vigentes. A segunda hipótese é relativa ao aspecto da *valorização* da Constituição: quanto maior a variabilidade de assuntos centrais das petições iniciais maior a valorização da CF/88.

1.4 A judicialização é contramajoritária?

Pensando no quadro geral, a judicialização é um fenômeno jurídico e político não recente presente em regimes democráticos. Entre uma de suas características repousa o controle jurídico das ações de maiorias representativas eleitas. O controle e formas de intervenção nas ações políticas é um dos pontos nevrálgicos desse fenômeno, pois ele surge globalmente como uma garantia protetiva (e preventiva) dos direitos de cidadãos contra despóticas e governos tirânicos (TATE & VALLINDER, 1995).

No cenário brasileiro não é diferente, após uma experiência de quinze anos de regime de excessão e privação de direitos, com diversos casos de pessoas presas, desaparecidas ou mortas (após prisão), torturadas, direitos suprimidos e práticas profissionais censuradas (MARTINS FILHO, 1987; CARVALHO, 2011), a Constituição gerada em 1988 foi resultado de um processo constituinte permeado por conflitos entre atores apoiadores e dissidentes daquele regime em ruptura (ROCHA, 2013). A aliança entre o velho e o novo e os conflitos internos na organização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se somam com os

²⁵ Cf. seção 2.3 e 3.2 desta dissertação.

interesses mais diversos entre esses grupos políticos, marcando essa transição e novo pacto constitucional (ROCHA, 2013; COSTA, 2013; GOULART, 2013; ARAUJO, 2013).

De qualquer modo, imperou na versão final da Carta constitucional a remoção do chamado “entulho autoritário”, ao passo que a mesma foi se fundindo em detalhismos que objetivavam garantir que, pela constituicionalização dos direitos de cidadania, novos governos não violassem mais vidas, direitos políticos, econômicos e sociais (ROCHA, 2013). Entre esses e outros pontos que corroboraram para o arranjo da incipiente democracia brasileira está o interesse dos legisladores constituintes em limitar a concentração de poderes e centralização decisória do poder Executivo nacional, em detrimento dos estados e cidadãos em geral. Segundo Machado (2013):

A saída dos constitucionalistas de 1988 estava no reforço da “representação funcional”: a profunda reestruturação do Poder Judiciário e reformulação institucional e ampliação dos poderes do Ministério Público. Após estipular um amplo rol de direitos individuais, sociais e de participação política, a Constituição de 1988 exigiu que esses direitos fossem mais do que meras palavras. Para torná-los efetivos fortaleceu aqueles que representam o povo pela função que ocupam ao defender seus direitos e, assim, criou nova ordem jurídico-institucional que lhe dá o principal viés de seu *constitucionalismo cidadão, calcado, portanto, na aquisição de direitos, efetivados no acesso às instituições da justiça*. (MACHADO, 2013, p. 39-40).

Sendo assim, a Constituição produzida em 1988 tem com marca a inserção da cidadania como elemento central no princípio democrático e republicano. A distinção entre os ideais de igualdade (de direitos) e liberdade (de consumo, acesso, ação, etc.) estão em constante pauta nas agendas decisórias, quer estejam elas em nível da governança, na produção legislativa ou nas decisões jurídicas. Cabe-nos a crítica sobre sua efetividade ou não.

De qualquer modo, nossa proposta aqui se insere na discussão sobre a relação entre os três poderes da República e sua relação com a sociedade civil. Entendendo que toda norma é “potência” para a realização da prática política, cabe-nos questionar os limites desta produção e sua intersecção com a esfera judicial. Um clássico que exprime bem essa intersecção normativa é a obra de Tocqueville (1998). Nela o autor aponta que a liberdade não pode ser atingida em estado de desigualdades de condições. Ao contrário, para alcançarmos a liberdade em uma sociedade democrática, faz-se mais que necessário o auxílio de mecanismos garantidores da ordem democrática e das leis estabelecidas de modo igualitário entre os diversos grupos sociais.

Sob essa ótica, as leis surgem como mecanismos de controle das maiorias representativas eleitas. A lei é visto então como um produto da sociedade, com base em seus costumes e crenças específicos, e que tem por finalidade garantir que as coisas que se perpetuam no espaço social e político mantenham-se sempre no sentido da expansão da liberdade sem, no entanto, ferir a igualdade.

O princípio igualitário estadunidense é um princípio de *igualdade social*, pois refere-se a condições de alcançar o tão sonhado “sonho americano” independente de diferenças sociais e econômicas anteriores. A grosso modo, o princípio de igualdade compartilhado socialmente por esta sociedade informa seus membros de que possível superar condições econômicas e políticas desiguais. É um princípio uniformizador dos costumes e hábitos sociais.

Sob esses aspectos centrais, funda-se uma lógica de que “o poder emana do povo e em seu nome será exercido” e que, ao “delegar” seu poder a representantes, o povo passa a participar da política ativamente em seus espaços mais próximos de convívio social. O arranjo federativo norteamericano tem por característica marcante a influência da separação dos poderes e sistemas de controle entre os entes federados e da própria população em relação aos seus representantes. Soma-se na visão de Tocqueville (1998) que alguns elementos são importantes para que haja uma democracia liberal capaz de garantir a liberdade e igualdade entre seus membros. As bases desta organização nas leis, costumes e crenças compartilhadas.

Em relação ao poder judiciário, esse autor aponta a importante função de garantidor da ordem constitucional e dos costumes daquela nação, manifestando-se como um poder contramajoritário:

Nas mãos de sete juízes federais repousam incessantemente a paz, a prosperidade, a própria existência da União. Sem eles, a constituição é obra morta; é a eles que recorre o poder executivo para resistir às intromissões do corpo legislativo; a legislatura, para se defender das empreitadas do poder executivo; a União, para se fazer obedecer pelos Estados; os Estados, para repelir as pretensões exageradas da União; o interesse público contra o interesse privado; o espírito de conservação contra a instabilidade democrática. Seu poder é imenso, mas é um poder de opinião. Eles são onipotentes enquanto o povo aceitar obedecer à lei; nada podem quando ele a despreza. (TOCQUEVILLE, 1998, p. 169).

Nessa ótica, o poder judiciário é um poder contramajoritário; a judicialização por associação, é um ferramental contramajoritário. Contudo, o respeito as suas decisões está intrinsicamente ligado a aceitação popular, como discorre o autor. O povo que não é *um*, apesar de assim o chamarmos, necessita reconhecer a legitimidade do poder judiciário como

ente jurídico e contramajoritário para que esse exerça qualquer forma de influência nas arenas decisórias.

Esta dimensão da influência dos tribunais observa os modos pelos quais as práticas jurídicas são constitutivas da vida cultural. Compreende-se então que a prática do direito como um saber que define uma comunidade específica de atores - “jurídicos” - partilha de uma lógica cultural específica: a linguagem, um conjunto de práticas, valores e entendimentos socialmente compartilhados em significados lógicos e específicos àqueles que se situam e se posicionam dentro do Direito (BOURDIEU, 1998). São signos específicos de um conhecimento particular e compartilhado entre atores jurídicos.

Não obstante, esses atores frequentemente convidam membros da sociedade que não se inserem na lógica do Direito para compartilhar a forma como veem determinadas matérias da sociedade. Os tribunais “incitam a participação conjunta e a mobilização da lei na atividade diária” (MACCAN, 2010, p. 189) realizando uma mínima aproximação popular com os tribunais, de modo a reforçar a autoridade judicial sobre a sociedade, como um ente legitimado socialmente.

Em resumo, entender os tribunais como dotados de autoridade judicial para predizer e transformar as leis, é compreender que os tribunais são agentes institucionais que integram o poder que constituem as leis, pois eles “produzem, reproduzem e transformam convenções e conhecimentos legais fundamentais para todo argumento de autoridade que informa nossas políticas e vida pública.” (MACCAN, 2010, p. 189).

Esse poder constitutivo não é o produto identificável das decisões jurídicas individuais dos tribunais. Esse poder é expresso no legado cultural acumulado das ações judiciais e práticas de rotina ao longo do tempo. Essas convenções jurídicas são, por sua vez, apreendidas, internalizadas e normalizadas pelos cidadãos através de muitas formas de participação cultural – educação formal, comunicação de massa, cultura popular, experiências pessoais diretamente dentro das definições institucionais legalizadas. E, nessas formas, os conhecimentos, convenções e justificativas legais fundamentais transmitidas pelos tribunais são reproduzidos e reforçados no interior de múltiplas práticas, relações e arranjos que estruturam a vida diária por toda a sociedade. (MACCAN, 2010, p. 190, sublinhado nosso).

Essa forma de agir dos tribunais e a forma de entender e respeitar suas decisões - inserindo-as na ação cotidiana da vida coletiva - são similares à sociologia reflexiva de Bourdieu (2000) que observa as práticas e saberes do Direito como constituintes e constituídas em um campo único de relações e práticas que, a grosso modo, servem como aparato jurídico específico de legitimação do Estado e manutenção do *status quo*. Iremos

adentrar nesta discussão posteriormente. Atentemo-nos ainda para esta questão relativa ao poder constitutivo dos tribunais. Segundo MacCan:

O poder constitutivo da lei gerado em parte pelos tribunais é mais profundamente formativo e duradouro em seus impactos sobre as identidades, consciência e construções de interesses dos sujeitos do que seus múltiplos efeitos, sinalizando sobre as interações estratégicas particulares. Na verdade, o poder constitutivo da lei é talvez maior quando nós estamos, ao menos, conscientes de tomar o senso comum como certo, que facilita nossa interação social e informa nossa rotina estratégica e processos morais racionais [...] é importante assinalar que, enquanto obscuro nos estudos interpretativos, o poder constitutivo da lei é indissociavelmente ligado à sua influência sobre a ação estratégica. (MACCAN, 2010, p. 190)

No entanto, entendendo que há diferenciações nos níveis de liberdade e de igualdade atingidos entre os mais diversos grupos sociais, Tocqueville (1998) salienta que existe um sentimento de desconfiança por parte dos atores sociais em relação aos seus representantes e os juízes e seus tribunais, ainda mais em um contexto de órgão sem controle social. Os grupos constitutivos da sociedade dotados de interesses e especificidades das mais diversas, exercem pressões a seus representantes e, consecutivamente o desejo de impor a vontade desse grupos majoritários a todos da nação – incluindo aqueles com interesses opostos.

Entre os papéis da corte constitucional descritos aqui está o controle dos desejos das majorias tirânicas. É sobre essa ótica que atores sociais e políticos minoritários buscam nos tribunais constitucionais formas de proteção e asilo contra abusos diversos. Sobre esse ponto Domingo (2010) discorre que:

A judicialização das políticas não é de modo algum um processo de cima para baixo. É também o resultado da mobilização legal de [atores] de baixo [isto é, minoritários]. Em alguns aspectos, a lei é reclamada ou apropriada pela “sociedade civil” como um meio de avançar certas questões e contestar políticas governamentais. (DOMINGO, 2010, p. 123)²⁶

O formato de controle de constitucionalidade das leis que se estabeleceu no Brasil, em particular seus mecanismos concentrados no STF de ADI, ADO, ADC e ADPF sob a forma ampla de controle preventivo e repressivo das leis²⁷ é utilizado, segundo afirmam Taylor (2007) e Carvalho (2009), por atores políticos e sociais como forma de contestação das ações de governança e produção legislativa da maioria democrática e até mesmo como estratégia de

²⁶ *The judicialization of politics is by no means merely a top-down process. It is also the result of legal mobilization from below. In some respects the law is being reclaimed or appropriated by ‘civil society’ as a means to advance certain issues and contest government policy.* (DOMINGO, 2010, p. 123).

²⁷ Respectivamente, anterior e posterior à aprovação e sanção da norma.

governo. Esses usos estratégicos por elites políticas, econômicas e sociais fortalecem o papel judicial e político do STF como um controlador dos abusos de grupos majoritários.

Entretanto, estes mecanismos de controle das leis também são utilizados por grupos majoritários, como forma de ajuste de diplomas de governos antecessores ou de outros entes para que dialoguem com a agenda de políticas públicas governamentais do poder Executivo do período. Assim, a judicialização aparece como instrumento de governo (TAYLOR & DA ROS, 2008), pois grupos majoritários acionam o tribunal em sede de controle concentrado para resolver conflitos de paralisa decisória ou impasses legislativos, tanto de diplomas ao atual governo quanto de autoria de outros órgãos do poder público, como o Congresso Nacional, por exemplo. Nesse sentido, e visando confrontar essas perspectivas teóricas e analíticas, levantamos a hipótese de que a judicialização do período se apresentou como mais forma de contestação política do governo atual do que como instrumento de governo.

1.5 Sociedades em disputa: cidadania e direitos pra quem?

Mas, a pergunta que se faz aqui, e que tece toda nossa discussão e análise apresentada sobre os usos do tribunal como via política alternativa, refere-se a quem são os atores que representam a sociedade civil; que sociedade é esta e quais são os interesses se dispõe a lutar para garantir – ou avançar – em sede de controle constitucional das leis. Nesse sentido, e, pensando sobre a lógica de direitos de cidadania que fizemos alusão nas seções anteriores, cabe discutirmos esse conceito pensando sua lógica e inserção no contexto social e de luta democrática. Não desconsideramos, como já pontuado, que setores dessa sociedade podem utilizar a via judicial para limitar direitos – aspecto que consideramos em nossa análise ao avaliar quem busca o STF para discutir a agenda de direitos de cidadania, quais direitos tematizam e com que intenção – garantir, avançar ou limitá-la.

Examinando o conceito de cidadania, Reis (1998) ilustra as raízes e dimensões compreensivas desse conceito, sua inserção na teoria social e política contemporânea e sua aplicabilidade nas pesquisas em ciência política, e, por fim, discorre sobre as disputas de sentido desse conceito e sua capacidade de expansão para se adequar às práticas e demandas sociais.

A autora aponta para três raízes do conceito. Da sua origem etimológica proveniente do termo latino *civitas* à incorporação do ideal de liberdade e de *res pública*, o termo cidadania passa ser entendido como uma prerrogativa daqueles inseridos dentro de um sistema político pactuado e, na visão mais moderna, o termo se associa à lógica de desenvolvimento do sistema capitalista e ao Estado-nacional. Essas assimilações ocorrem por

diversos motivos, como aponta a autora. Ela ressalta que dentre as dimensões que engloba, define e dá significado social ao termo *cidadania* estão a noção de pertencimento social que o termo estabelece.

Embora não haja necessariamente discordância lógica entre virtude cívica e usufruto de direitos, também é verdade que pode haver divergência lógica e empírica entre uma noção cívica e uma noção consumidora de direitos. O cidadão consumidor de direitos pode, por exemplo, usar sua liberdade para se isolar na esfera privada, para não exercer virtudes cívicas na esfera pública. Essa possível dualidade tem sido território amplamente explorado por diferentes tradições históricas e, obviamente, muito mais valorizada dentro da tradição teórica normativa. (REIS, 1999, p.14).

Sentir-se inserido em um corpo social maior e que expresse uma identidade minimamente comum entre seus membros é um dos elementos chave para o entendimento do conceito de cidadania. Em linhas gerais, Reis (1998) aponta que “ser cidadão [para as mais diversas perspectivas teóricas] é identificar-se com uma nação em particular e ter prerrogativas que são garantidas pelo Estado.” (REIS, 1998, p. 30). Isso implica em um segundo aspecto sobre o termo: ser cidadão pressupõe um *status* de prerrogativas - direitos e deveres - dos membros do corpo social.

Ser cidadão é ser identificado com uma nação particular, ter direitos garantidos pelo Estado correspondente a esta nação. Mesmo mais recentemente, quando a simbiose Estado-nação perdeu muito de sua suposta naturalidade, ainda é, fundamentalmente, a essa forma de Estado nacional que são dirigidas as demandas por inclusão, as demandas por cidadania. (REIS, 1999, p.13).

De qualquer modo, sabemos que nenhuma cidadania é plena em garantias ao “cidadão” para usufruir de seus direitos ou de senso republicano que o constranja a realizar seus deveres. E esse ponto nos leva a pensar a dimensão entre virtudes e prerrogativas da cidadania. Contudo, adiciona-se a esta dimensão a perspectiva sociológica de que a cidadania é uma identidade socialmente compartilhada e que é relativa, contrastiva e situacional.

Essa suposição deriva, é claro, da fusão histórica entre Estado e nação. Compartilhamos o pertencimento a uma identidade cultural e essa identidade cultural é simétrica a uma noção de autoridade, de Estado, que nos garante direitos porque temos essa identidade comum. (REIS, 1999, p.13).

Entre virtudes e prerrogativas, vê-se aspectos que podem convergir ou divergir por excelência. As virtudes republicanas de participação da vida política podem andar de mãos

dadas às prerrogativas do cidadão - uma vez que a participação também é um direito. Contudo, são essas mesmas prerrogativas que o *status* da cidadania legitimamente concede aos membros deste corpo político que permitem a abstenção do direito de envolvimento com a coisa pública. Em linhas gerais, a noção de autoridade de Estado significa que partilhamos de uma ideia e valor de que o Estado tem legitimidade para garantir direitos e cobrar deveres aos cidadãos.

A virtude cívica é vista como elemento republicano de participação na esfera pública e, a outra concepção – direitos e deveres pactuados –, aproxima-se do princípio liberal de indivíduo e liberdade de se “abster” da participação na vida privada:

Embora não haja necessariamente discordância lógica entre virtude cívica e usufruto de direitos, também é verdade que pode haver divergência lógica e empírica entre uma noção cívica e uma noção consumidora de direitos. O cidadão consumidor de direitos pode, por exemplo, usar sua liberdade para se isolar na esfera privada, para não exercer virtudes cívicas na esfera pública. Essa possível dualidade tem sido território amplamente explorado por diferentes tradições históricas e, obviamente, muito mais valorizada dentro da tradição teórica normativa. (REIS, 1999, p.14).

A centralidade do conceito de cidadania na teoria política e social contemporânea está dada para Reis (1998) na definição do sociólogo Thomas Humphrey Marshall. Essa autora reconhece que há diversas manifestações teóricas que contestam a validade externa e capacidade explicativa do desenvolvimento da cidadania em outros Estados-nações que não a observada por esse autor, descrita por ele como uma sequência evolutiva e expansionista.

O que Reis (1998) ressalta é que a abordagem deste conceito por Marshall (1967) não pode ser lido nos dias atuais sem considerar alguns detalhes, pois a discussão sobre a cidadania avançou e muito desde a época em que Marshall descreveu o processo histórico britânico. Hoje em dia, não podemos ignorar que novas formas e demandas por direitos estão em disputas por diversos grupos sociais.

A isso se soma que cada Estado nacional tem uma história singular de criação e desenvolvimento de sua vida enquanto corpo coletivo, instituições, normas, etc. Por isso, cada nação entenderá o conceito de cidadania a partir de valores próprios, apesar de reconhecer algumas questões gerais que o termo incute. Isso implica dizer que o desenvolvimento da cidadania no Brasil, por exemplo, não seguirá a ordem lógico-evolutiva que se seguiu na Inglaterra descrita por Marshall. É o que nos aponta a obra de Carvalho (2011). No país da jabuticaba, a cidadania, além de incompleta, apresenta-se à deriva de diversas incursões, ora democráticas, ora autoritárias.

O que aparenta ser um problema é, na realidade, um aspecto específico da cidadania, como aponta Reis (1998) em leitura de Marshall. Cidadania é um processo evolutivo, contudo, não valorativo - como o evolucionismo cultural. Ao contrário, é um processo que permite idas e vindas; avanços e retrocessos no acesso e garantias destes direitos. Quanto mais direitos adquiridos maiores são as possibilidades de cobranças da efetividade desses direitos, na forma de práticas e legislações que os garantam a quem de um mero rascunho em papel machê.

De todo modo, Reis (1998) afirma que o conceito de cidadania de Marshall (1967) parece inovador e flexível para pensarmos múltiplas realidades sociais. Ele aparece na obra desse autor como um conceito expansionista e universalizante.

Para Reis (1999), um elemento atual e inovador que se soma a tradicional concepção marshalliana é a questão do direito à diferença que, contudo, não é sinônimo à questão referente às minorias sociais. Segundo a autora, ao pensarmos nas formas de discriminação positiva de minorias sociais, podemos conceber o direito à diferença como elemento propulsor para a luta de direitos desses segmentos minoritários.

O fato é que a questão das minorias pode ser incluída aí quando pensamos, por exemplo, na controvérsia atual da pertinência ou não de discriminação positiva. É justo ou não discriminar positivamente, estabelecer sistemas de cotas etc.? Essa dimensão é nova entre as polêmicas suscitadas pelo conceito relativamente à época ou ao ambiente em que Marshall discutiu a questão. Aí reside uma nova problemática, um novo desafio teórico, filosófico e empírico, que diz respeito, precisamente, à tensão entre universalidade e particularidade. Como reconciliar igualdade e diferença? A verdade é que, dentro do ambiente intelectual em que o conceito foi debatido por Marshall, não existiam recursos para essa questão. Igualdade e universalidade eram os parâmetros. (REIS, 1999, p.15).

Nesse sentido, a autora reconhece as limitações da concepção de cidadania proposta por Marshall em meados do século XX. Nas discussões de seu tempo havia um debate específico entre a igualdade e a liberdade - os limites de uma em detrimento da outra. O que a autora aponta é para a nova questão que se coloca na modernidade: as diferenças entre grupos e indivíduos, e as mais recentes discussões entre inclusão e exclusão dentro de um Estado-nação. Não avançaremos aqui para o referencial teórico da sociologia das diferenças ou do multiculturalismo e suas identidades coletivas (TAYLOR, 1993). Entendemos que a discussão realizada pela autora parte dessas perspectivas sociológicas, e, em especial da discussão interacionista sobre o papel contrastivo, relacional e situacional das identidades.

Devido aos objetivos desta dissertação, continuaremos na linha argumentativa central que Reis (1998; 1999) ressalta em sua obra, até porque ela implicitamente caminha sob este fluxo bibliográfico sem, contudo, ignorar que a ideia de nação que aqui operacionalizamos se baliza na lógica de construção deste imaginário social e de seus símbolos e ídolos (ANDERSON, 2008), até porque, para Reis (1998; 1999), há diversas sociedades civis dentro de um Estado nacional. Essa autora defende que a questão “do nós”, do pluralismo ideológico e identitário não podem ser mais ignorada do debate sobre representatividade destas sociedades no imaginário de nação.

Quando pensamos sobre este pluralismo uma reflexão que surge é sobre qual (ou quais) sociedade civil se mobiliza para fazer valer suas demandas por cidadania nos órgãos estatais. A demanda por direitos representa a luta por direitos de determinada parcela, isto é, grupos específicos da sociedade e não o “todo” dela. Em linhas gerais, isso implica dizer que o termo “sociedade civil” cunhado de forma tão generalista é simplório e, de certo modo, um equívoco lógico.

Entretanto, é evidente que não conhecemos todos os aspectos e grupos das sociedades que compõem um conjunto social circuncidado pela tutela de uma nação; ainda mais quando consideramos que as identidades e suas demandas são relativas à situação que se inserem os indivíduos. Ao utilizar do termo “sociedade” em sua forma singular, aproximamo-nos da noção de sociedade de indivíduos de Elias (1994):

Cada pessoa singular [...] é um elo nas cadeias que ligam outras pessoas, assim como todas as demais, direta ou indiretamente, são elos nas cadeias que as prendem. Essas cadeias não são visíveis e tangíveis, como grilhões de ferro. São mais elásticas, mais variáveis, mais mutáveis, porém não menos reais, e decerto não menos fortes. **E é a essa rede de funções que as pessoas desempenham umas em relação a outras**, a ela e a nada mais, **que chamamos “sociedade”** (ELIAS, 1994, p. 21, negrito nosso).

Nesse sentido, não desconsideramos a existência de uma sociedade civil. Ao contrário, a consideramos como pertinente para discutirmos a lógica e o papel do Estado para a garantia prática dos direitos. Nessa perspectiva, os indivíduos se inserem em uma trama de relações e funções sociais desempenhadas por seus membros que têm origens na história desta sociedade.

Cada um de seus membros se produz como sujeito identitário por meio destas relações e funções sociais e, partindo delas, se distingue por meio dos contrastes que estabelece entre os diversos grupos sociais que essa sociedade forma em seu interior. E são esses contrastes que consideramos estar em consonância com a discussão proposta por Reis (1999): há

diferentes formas de organização identitárias que se colocam envolta *dentro* dessa sociedade “maior” entendida como parte (e povo) de um Estado-nacional.

A partir da leitura de Reis (1999), considerando as especificidades do conceito de Marshall (1967) e seus usos, e da noção de sociedade de indivíduos de Elias (1994), entendemos o termo “sociedade civil” considerando-o como um imaginário de um todo social que pressupõe um conjunto indeterminado de diferentes grupos sociais - organizados ou não - possuindo demandas de acesso e garantias de direitos das mais diversas, universalizantes ou específicas. Em síntese, há campos de poder em disputa no STF – como legitimados ativos – (BOURDIEU, 2000); e trabalhamos aqui observando quais são os argumentos desses campos e quais são as disputas geradas, no sentido de observar como defendem que a Constituição deve ser aplicada em relação as políticas públicas geradas pelos diplomas questionados.

O uso do termo sociedade civil nesta dissertação deve ser lido como contemplando esta pluralidade de sociedades - de grupos, ideias, desejos, identidades, etc. – sem, contudo, desconsiderar que não são todas essas sociedades que possuem acesso ao STF como entes legitimados para peticionar nesta Corte quaisquer matérias, em sede de controle de constitucionalidade das leis, que sejam de seus interesses.

Considerando as características que regulam quem são os legitimados ativos, levantamos como hipótese que os assuntos centrais utilizados como argumentos balizadores das petições desses grupos ao STF ficaram concentradas nas relações e direitos trabalhistas. Uma segunda hipótese é que os partidos políticos representam demandas no STF relativas aos grupos da sociedade que não possuem acesso ao mecanismo de controle concentrado de leis.

Feita essas considerações, torna-se evidente que não nos é possível considerar a sociedade civil em toda a sua extensão pluralista, pois não a conhecemos por completo; e é menos possível ainda considerá-la como um monobloco identitário na figura de um só povo. Sobre esse aspecto, entendemos que o que une essas diversas “sociedades” em um todo partilhado é, na visão de Reis (1999), a ideia de cidadania como “identidade social politizada”: “porque a clave política da cidadania como identidade e como prerrogativa de consumo de direitos tem um limite geográfico que são as fronteiras nacionais”(REIS, 1999, p. 16).

É partindo da ideia e sentimento de “pertencimento” a um Estado-nacional, isto é, a um corpo regido por um Leviatã capaz de garantir em seus limites geográficos certa forma de segurança, ordem e controle social e direitos que inferimos que, mesmo havendo um mosaico identitário, há uma coesão que se forma nos mais diversos grupos e que os permitem se sentir - em determinado grau - parte de um mesmo todo.

A ideia de uma privação relativa dos bens e serviços públicos e do consumo mercadológico se soma à construção de uma identidade coletiva contrastiva com grupos que possuem capitais culturais, monetários e, consecutivamente, que possuem fácil acesso à bens e serviços públicos e formas alternativas de acesso à saúde, educação, renda, trabalho, representatividade e participação direta na política, etc. O destaque desse argumento de cunho marxista é que a pobreza, expressa na lógica da privação, vista como algo relativo é crucial para a formação de uma identidade coletiva.

É o ato de relacionar o estado de privação em contraste, observando a existência daqueles que muito possuem e que de nada se privam, que permite a formação de uma identidade coletiva capaz se mobilizar visando a modificação da ordem social e econômica vigente (Tocqueville *apud* REIS, 1998). Segundo Reis (1998, p. 271) “ ideia de **privação relativa** e a identidade coletiva constituirão a base de qualquer ação que um ator venha a empreender contra estruturas que lhe pareçam injustas” reis, 1998, p.271, negrito nosso).

Nesse sentido, nos deparamos com a questão dos usos do tribunal como estratégias de grupos políticos e, entre eles de grupos sociais para atingir seus interesses mais diversos. Entre as majorias é notório o interesse pela manutenção hegemônica em detrimento dos grupos postos “à margem” (minorias sociais). Para tanto, faz-se leis – e as justificam – em busca da manutenção desta ordem.

Ora, a lei em si é uma convenção social que delimita um conjunto de práticas norteadoras e limítrofes entre a ordem social e a desordem; entre o aceito e o repudiável. A exemplo da noção de propriedade entre latifundiários (senhores) e os “invasores” (caçadores) do espaço privado, Thompson (1986) nos ilustra um exemplo do uso de leis – neste caso, a Lei Negra (Inglaterra, 1723) – como justificativa das majorias “reinantes” para criminalizar práticas indesejáveis em suas terras provenientes de atos de caçadores ilegais (indesejáveis).

É curioso observar neste caso concreto como grupos majoritários agem em prol de si e justificam suas ações com argumentos que não se contrapõe a própria ordem – como no caso exemplificado, o direito à propriedade. Em contraponto, a lei que alguns protegem foi algoz com aqueles que dependiam das terras para a sobrevivência e que, a partir da lei em questão, foram prejudicados como consequência da limitação do uso e acesso às terras alheias. Em linhas gerais, esse autor ilustra um caso onde um direito foi gerado para proteger alguns e, em consequência, limitar o direito de outros – demonstrando que a lógica do direito está em frequentes disputas sobre os sentidos de interpretação e força da lei.

De qualquer modo, há existe uma contraposição a essa lógica expressa na possibilidade que o constitucionalismo moderno e a noção de identidade nacional partilhada

gera nos mais diversos grupos sociais: um sentimento de liberdade que, tornando-se um valor concreto e socialmente partilhado, é propulsor de mudanças na ordem estabelecida. Lefort (1991), ao discorrer sobre a democracia e a liberdade em uma perspectiva histórica, argumenta que os regimes democráticos invertem a lógica de servidão e “nobrezas” – como a exposta na obra de Thompson (1986) – para uma lógica onde a liberdade é um valor intrínseco à democracia (como a disposta na obra de Tocqueville (1998)) e que, sob esses moldes, ela se torna um produto de constante busca por grupos minoritários.

A liberdade política é na visão de Lefort (1991) um valor concretizado que permite a luta e resistência popular contra formas de opressão de maiorias tirânicas ainda presentes nas sociedades democráticas modernas, como valorativamente afirmava Tocqueville (1998). Nesse sentido, a lógica da luta de todos contra todos se repagina na democracia constitucional para a luta de *alguns* grupos – majoritários – contra *todos* aqueles que diferem da ordem estabelecida: negros, homossexuais (em especial, travestis e transexuais), mulheres, pessoas com deficiências físicas, psíquicas, usuários de drogas, profissionais do sexo, minorias religiosas (matrizes africanas, religiões orientais, agnósticos) etc.

[...] uma das condições de êxito da reivindicação reside na convicção partilhada de que o novo direito está conforme à exigência de liberdade que atestam os direitos já em vigor. Assim é que, no século XIX, o direito de associação dos trabalhadores ou direito de greve, mesmo resultando de uma mudança nas relações de força, foram reconhecidos, exatamente junto àqueles que não eram os instigadores, como uma extensão legítima da liberdade de expressão ou da resistência à opressão. (LEFORT, 1991, p. 54).

Essa luta e divergências entre os costumes e hábitos dos mais diversos grupos sociais de uma sociedade moderna – e expansiva – causa uma insegurança ao regime político institucionalizado e a seus atores hegemônicos. No mesmo sentido que a insegurança é o motor do conflito (da política), ela também é deletério da liberdade, pois é causa de sua renúncia por parte dos indivíduos estigmatizados. Nesse sentido, há um possível estado de servidão em uma democracia (Lefort, 1991), pois, em troca da tranquilidade de alguns direitos, diversos de grupos sociais limitam sua busca pela ampliação de seus direitos àqueles mais salutar.

Mas, até que ponto essas sociedades se calam em relação a supressão de garantias e efetiva prática de seus direitos constitucionalizados? No contexto de ação e capilaridade de algumas formas de sociedades legitimadas para propor ações ao STF estão grupos vinculados a sindicatos e entidades trabalhistas e empresariais. Dado que entendemos aqui que grupos trabalhistas são minorias em relação aos empregadores verificamos uma ausência de

capilaridade de minorias sociais de outras ordens como atores capazes de levar suas lutas por direitos e igualdade para a zona jurídica.

Isso é um dado importante para questionarmos a efetividade da participação popular na democracia brasileira e – ainda mais – no último recurso de proteção da cidadania. Não obstante, atores ligados à lógica social e que são capazes de representar grupos dos mais diversos se fazem presentes como legítimos para essas atividades. É o caso dos partidos políticos, por exemplo.

No entanto, questionamos os limites destas ações para além da via contestatória e estratégica com fins eleitorais e de ordem de disputas políticas institucionalizadas por parte destes atores partidarizados. Ao que nossa análise aponta, os mais diversos grupos da sociedade civil, em particular, as minorias sociais – como as que aqui descrevemos – encontram-se subrepresentadas. Feito essas considerações à luz da exposição bibliográfica aqui realizada, deixamos ao leitor desta dissertação a tarefa de concluir sobre os limites da representação por atores legitimados.

Capítulo 2 | Metodologia da pesquisa

Relembramos o leitor que nossa intenção principal é avaliar em quem medida o STF tem contribuído para o avanço de uma agenda de direitos e garantias à sociedade civil; e, secundariamente, observar os usos que são feitos do controle concentrado das leis por atores sociais e políticos em busca de resolução de conflitos dessa agenda. Esta pesquisa nasceu de uma indagação inicial sobre os motivos para a baixa frequência de ações em controle de constitucionalidade das leis versando sobre essa temática.

Uma hipótese inicial era de que a baixa incidência de ações no STF dever-se-ia à baixa produção legislativa versando sobre a temática – hipótese logo abandonada ao verificarmos na literatura de referência que um dos períodos de maior produção legislativa na área de direitos sociais foi o primeiro governo Lula.

Assim, outras hipóteses foram elencadas: a baixa incidência de questionamentos dever-se-ia à suficiência da agenda legislativa em cobrir a temática, ou mesmo o que estaria sendo questionado no STF seria a necessidade de barrar essa agenda, entre outras possibilidades. Nesse sentido, buscamos inicialmente observar, no período do primeiro governo Lula qual foi a agenda legislativa e quais foram as políticas questionadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade das leis.

Partindo deste intento, a pesquisa se desenrolou posteriormente para a análise dos pedidos à Corte, de modo a analisar quem peticiona e com que interesses, ou seja, quais os sentidos das petições iniciais na temática dos direitos de cidadania, buscando entender esse uso do tribunal como forma estratégica de se avançar, barrar ou manter (negando avanços ou retrocessos) a agenda de direitos gerida por meio de diplomas normativos. Na sequência, discutimos como o STF respondeu até o momento a cada uma dessas demandas.

A descrição da metodologia de pesquisa é apresentada aqui em três seções. Primeiro, apresentamos os métodos empregados na geração de duas bases de dados que se referem a (a) agenda de produção legislativa e (b) as ações distribuídas no STF em sede de controle concentrado das leis das ações ingressantes no STF no período estudado, considerando as ADIs, ADCs, ADOs e ADPFs (base de ações no STF).

Após, descreveremos a construção das categorias de análise desenvolvidas que se referem aos temas e temáticas das leis produzidas (produção legislativa) e dos diplomas questionados no STF em foro de controle constitucional. Essa categorização serve como base comparativa entre essas duas agendas e, posteriormente, serviu para selecionarmos os casos específicos para análise qualitativa.

Por fim, descreveremos o processo de análise das petições iniciais das ADIs, ADCs, ADPFs e ADOs classificadas sob o tema “direitos de cidadania” e a consecutiva categorização realizada. Partindo dela e já na análise, observaremos como o STF se posicionou em relação a essas demandas.

2.1. Construção das bases de dados

2.1.1 Dados de produção legislativa

O primeiro material que levantamos para a pesquisa foi a produção legislativa. Os dados de produção legislativa foram fornecidos pelo SILEg da Câmara dos Deputados Federais²⁸, contendo apenas a produção legislativa transformada em norma jurídica (leis, decretos, etc.), no período de 2003 a 2006, excluindo, portanto, todas as propostas de leis não aprovadas pelo Congresso.

Esses dados totalizaram 4.379 normas promulgadas. Desse total, 3.481 delas representam concessão de rádio ou televisão (TV) – o que corresponde a 79% das normas promulgadas no período. Analisando os diplomas questionados no STF podemos observar que nenhuma concessão de rádio ou TV foi questionada no STF em sede de controle de constitucionalidade das leis. Por isso, optamos por retirar esse montante da análise, visto que são projetos de decreto legislativo (PDL) têm reduzido prazo de tramitação (90 dias no total, distribuídos entre 45 dias na Câmara e 45 no Senado)²⁹. Assim, a base de dados de produção legislativa corresponde a um total de 898 diplomas promulgados no período. Essas normas foram classificadas em torno de sete variáveis:

- 1) **Tema**³⁰: classificação da lei em um aspecto exclusivo. São eles: (1) administração pública; (2) administração da justiça; (3) agentes públicos; (4) competição política; (5) regulação econômica, (6) regulação tributária; e (7) direitos de cidadania³¹;
- 2) **Temática**: classificação da lei em um aspecto exclusivo, relativo ao tema associado;
- 3) **Ano de transformação da proposição em norma**: corresponde ao período em que a proposição de lei foi transformada em norma;

²⁸ Protocolo: EA13103318494. Base de dados recebida, via “Acesso à Informação” (Lei 12.527/2011) em 13 de maio de 2015.

²⁹ Conforme art. 223 da CF/88.

³⁰ Cf. seção 2.2, “Dos temas e temáticas”.

³¹ Entendida a partir de uma perspectiva de direitos específicos da sociedade civil na lógica e tipologia de Marshall (1967) repaginada para o caso brasileiro por Carvalho (2011). Para mais detalhes, cf. a seção 1.5 e a seção 2.2.7.

- 4) **Tipo de norma gerada:** refere-se ao tipo de norma que a proposição inicial gerou: decreto legislativo, emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária ou resolução da Câmara dos Deputados;
- 5) **Origem do proponente:** refere-se a origem do proponente da norma: Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Procurador-Geral da República, e outros;
- 6) **Autor da norma:** classificados em nove categorias³², refere-se ao autor da proposição;
- 7) **Partido ou segmento de Poder:** partidos políticos dos congressistas proponentes das leis ou, quando não se aplica, segmento do Poder que fez a proposição de lei³³.

2.1.2 Dados das ações judiciais de controle de constitucionalidade distribuídas

Os dados das ações distribuídas no STF foram coletados³⁴ no *site* do tribunal³⁵. Antes da coleta observamos as estatísticas de movimentação processual fornecidas pelo STF – o que possibilitou verificar as ações distribuídas no período de 2003 a 2006, estabelecendo o intervalo da numeração dessas ações³⁶. Ao todo, identificamos 1.024 Adins, 5 ADCs, 69 ADPFs e 2 ADOs, totalizando 1.100 ações.

Como o interesse desta pesquisa está na esfera federal, excluímos do total as ações cujo diploma em questionamento não se referia ao âmbito federal. Assim, selecionamos 255 ações³⁷ – equivalente a 23% do total distribuído no período.

As informações utilizadas para a geração do banco de dados foram selecionadas pela página de petição inicial³⁸, conforme o número do processo. Cada busca teve como resultado dados referentes a origem do diploma questionado, ao autor da petição (requerente), ao ator político que se atribuiu a autoria do diploma questionado (requerido), a data de distribuição do

³² Executivo Federal, Governo Federal, Senado Federal, Mesa Diretora do Senado Federal, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Federais, Comissão Parlamentar, Congressista, Conselho da Câmara dos Deputados Federais, Poder Judiciário, e Ministério Público.

³³ Executivo Federal; Legislativo Federal; Poder Judiciário; Ministério Público.

³⁴ Durante o ano de 2015 até março de 2016.

³⁵ Cf. <<http://stf.jus.br/portal.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁶ “Número do Processo”: as Ações são conhecidas pelo número de entrada no STF após a sigla referente ao tipo de ação (ADI, ADPF, ADO ou ADC).

³⁷ 228 ADIs, 3 ADCs, 23 ADPFs e 1 ADO. Segundo glossário do STF, *ação* é o “instrumento para o cidadão reivindicar ou defender um direito na Justiça” (disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=101>> Acesso em: 20 jun. 2016). Seguindo esta compreensão, e de tal modo a considerar o objetivo da pesquisa, entenderemos aqui como *ação* o conjunto específico de ADI, ADC, ADPF e ADO excluindo, portanto, de nosso entendimento os Recursos Extraordinários, Ações Penais, *Habeas Corpus*, entre outros, por entender que não são ações que envolvam diretamente o controle concentrado de constitucionalidade de leis.

³⁸ Cf. <<http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso: 10 mar. 2016.

questionamento no STF, a norma do dispositivo questionado por (a) tipo (Lei, Decreto, etc.), (b) numeração e por seu (c) dispositivo questionado – classificados em temas e temáticas (que serão descritas na próxima seção). Essas ações foram classificadas em torno de quinze variáveis:

1. **Tipo de ação:** divide-se em quatro: ADI, ADC, ADPF e ADO;
2. **Tema**³⁹: classificação da ação em um aspecto exclusivo, referente aos dispositivo legal questionado. São eles: (1) administração pública; (2) administração da justiça; (3) agentes públicos; (4) competição política; (5) regulação econômica, (6) regulação tributária; e (7) direitos de cidadania⁴⁰;
3. **Temática:** classificação da ação em um aspecto exclusivo, relativo ao tema em que se associa e referente aos dispositivo legal questionado;
4. **Tipo de diploma:** categorização dos diplomas considerando a especificidade das normas: Medida Provisória, Emenda Constitucional, Lei ordinária, Lei Complementar, Portaria, etc.;
5. **Ano de entrada no STF:** ano de entrada da petição inicial no STF;
6. **Situação do Mérito:** refere-se ao número de decisões de mérito julgadas ou não;
7. **Decisão da ação:** refere-se ao resultado da decisão final do processo julgado. Agrupada em: (a) improcedente, (b) procedente e parcialmente procedente, (c) Não conhecido (não conhecido, negado seguimento, prejudicado, arquivado).
8. **Agrupamento dos ministros na decisão da ação:** forma como os ministros votaram a decisão de “decisão da ação”: de modo unânime, majoritária ou monocrática;
9. **Duração (quantidade de anos desde a entrada até a decisão da ação):** devido a dispersão dos valores ser grande, traduzimos esse dado em 5 faixas: menos de 1 ano, de 1 a 2 anos, de 3 a 4 anos, de 5 a 7 anos e de 8 a 11 anos;
10. **Requerente:** autor da ação. Classificado em: Sindicatos e Entidades nacionais; Pessoas Físicas, Municípios, Partidos Políticos, Governadores, Procurador-Geral da República, Mesa de Assembleia, OAB e Presidente da República;

³⁹ Como a classificação temática é a mesma utilizada para na base legislativa, cf. seção 2.2 – “dos temas e temáticas”.

⁴⁰ Cf. seção 2.2, “dos temas e temáticas”.

11. Tipo de Requerente: (a) Poder Público eleito, (b) atores e instituições ligados ao sistema de justiça, e (c) Partidos Políticos e (d) sociedade civil organizada. Os requerentes se inserem nessa tipologia da seguinte forma:

- (a) Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados Federais, Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e Governadores de Estados ou do Distrito Federal;
- (b) Procurador-Geral da República, e Conselho Federal da Ordem dos Advogados;
- (c) Partidos Políticos;
- (d) Confederações sindicais, associações e entidades de classe de âmbito nacional.

12. Requerido: atores políticos chamados a responder pelo diploma em questionamento de constitucionalidade ou descumprimento (nos casos das ADO e ADPF). Dos valores classificados, tivemos a ocorrência de apenas três tipos de atores, que foram categorizados da seguinte forma: Executivo Federal, Legislativo Federal e Governo Federal, sendo este a junção dos dois primeiros, ou seja, tanto Executivo quanto Legislativo federais foram chamados a responder ao questionamento;

13. Governo em exercício quando o diploma foi promulgado: classificamos em quatro categorias, sendo uma delas entre os anos de 2003 a 2006. O período anterior a 2003 foi classificado em três intervalos: de 1940 a 1985 (período do regime militar), de 1988 a 1994 (primeiro período democrático) e de 1995 a 2002 (governo antecessor ao governo do período em análise).

14. Período da promulgação da norma: dividimos as ações ingressantes no STF em duas categorias – “anterior a 2003” e “2003 a 2006” – de maneira a separar as ações que questionavam diplomas promulgados no período de análise daquelas que questionavam diplomas anteriores a 2003. Desse modo, quando a ação questionava norma promulgada entre 2003 a 2006 em soma a outras, sendo uma (ou mais) delas de período anterior a 2003, adotamos o critério de classificar a ação na categoria “2003 a 2006”.

2.2. Dos temas e temáticas

Para a classificação do tema e da temática, utilizamos técnicas de codificação baseadas na “teoria fundamentada” de Strauss & Corbin (2008), realizando adaptações condizentes com o formato e especificidades dos dados observados. A partir das ementas e indexadores, fornecidos pelo SILEg, classificamos cada uma das normas produzidas (base de produção legislativa) no período recortado à análise em temas e temáticas, de modo a permitir sua comparação com a agenda de julgamentos do STF.

Para a codificação das informações específicas sobre tema e temática de cada ação (base de ações), além da petição inicial, também foram consultadas as seções de “acompanhamento processual”⁴¹, “peças eletrônicas”⁴² e “detalhes”⁴³. Para realizar essa codificação, utilizamos os critérios de codificação aberta e axial da teoria fundamentada (STRAUSS & CORBIN, 2008), classificando os dispositivos questionados em temas e temáticas idênticos aqueles empregados na classificação das normas (produção legislativa) fornecidas pelo SILEg.

O processo de codificação é derivado de Oliveira (2016), contendo algumas modificações nas categorias e subcategorias (respectivamente, tema e temáticas) para atender a especificidade do assunto aqui discutido e possibilitar a comparação de agendas.

No caso da produção legislativa, a codificação se deu a partir da leitura das “ementas”, da “indexação” e do “tema” da norma previamente classificada pelo SILEg. Após a leitura, organizamos e codificamos cada elemento segundo a temática mais expressiva de cada norma, isto é, cada norma – assim como cada ação – recebeu apenas um código, mesmo aquelas que continham mais de um tema ou temática em discussão. O critério para esta classificação foi o da “pertinência e incidência temática” (STRAUSS & CORBIN, 2008), ou seja, a temática mais citada e mais relevante para a norma em questão.

No caso das ações, a codificação ocorreu a partir da leitura do “dispositivo legal questionado” disponibilizado na “petição inicial”. Nos casos em que não havia essa informação, consultamos as seções de “acompanhamento processual”, “peças eletrônicas” e “detalhes” de cada ação. A leitura ocorreu de forma a observar o sentido do questionamento: a

⁴¹ Conforme exemplo: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4925267>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴² Conforme exemplo: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultaProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4925267>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴³ Conforme exemplo: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4925267>>. Acesso em 10 mar. 2016.

ementa da norma (quando disponível), de modo a ter melhor compreensão sobre a matéria da lei e dispositivos questionados.

Os temas foram codificados segundo nuances das temáticas, ou seja, a partir da organização e agrupamento das temáticas, segundo suas similaridades e diferenças⁴⁴. Em linhas gerais, os rótulos dos temas foram construídos de forma intuitiva, separando propriedades de ordens distintas e considerando critérios de exclusividade entre as categorias, como administração pública e direitos de cidadania, por exemplo.

Sabemos que esta categorização, assim como qualquer outra, contém vieses. Isso se dá por diversos motivos, como a subjetividade do pesquisador. Um outro motivo é o fato de que os diplomas foram classificados devido a sua “pertinência temática” (STRAUSS & CORBIN, 2008). Ou seja, mesmo que um diploma pudesse ser classificado em mais de uma temática, a escolha de sua inserção em uma ou outra categoria se deu no sentido de categorizar a questão central questionada no STF.

A leitura e compreensão acerca dos questionamentos no STF foram realizadas em análise qualitativa das petições iniciais, onde observamos os argumentos que levavam os atores a requerer posições jurídicas da Corte. De qualquer modo, ela é mais específica e está relacionada ao segundo momento da análise – que é qualitativa e concernente as demandas por judicialização. Já no primeiro momento – que se refere em exclusivo ao tema e temática do diploma questionado –, para a classificação consideramos exclusivamente o “dispositivo legal questionado” sob o critério da “pertinência temática”.

Conforme diagrama apresentado abaixo (diagrama 1), cada tema contém determinado número de propriedades (temáticas). São elas:

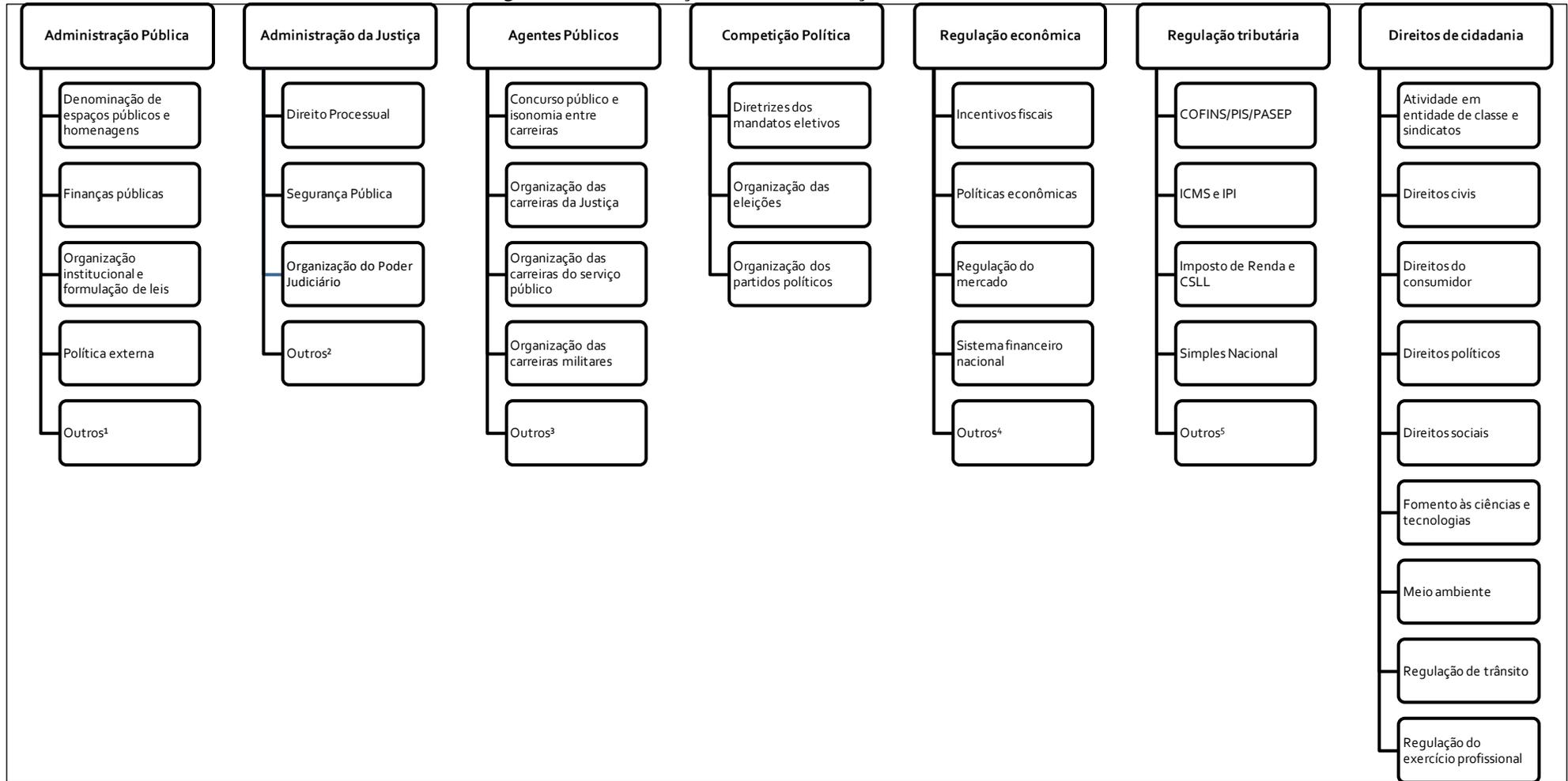
2.2.1 Administração Pública

A categoria (tema) “administração pública” é referente às questões que impactam diretamente na organização e processos administrativos e legislativos – questões referentes aos poderes públicos federais eleitos (Poder Executivo e Poder Legislativo). Suas temáticas são:

- **Denominação de espaços públicos e homenagens:** referente às normas formuladas com o objetivo de (a) dar nomes aos espaços públicos (salas, rodovias, lotações públicas como aeroportos, pontes, etc.); (b) criar dias específicos por motivos

⁴⁴ Segundo Strauss & Corbin (op. cit., p. 105), *conceituação* é o ato de “agrupar fatos, acontecimentos e objetos similares sob um tópico ou uma classificação comum”.

Diagrama 1: Classificação das normas e ações em temas e temáticas



Elaboração própria.

¹ outros: concessão, licitação, permissão para serviços, criação e delimitação de municípios, transparência e acesso à informação;

² outros: precatórios; Cartórios, registros, emolumentos e custas judiciais;

³ outros: organização e prerrogativas de agentes políticos, cargos comissionados e temporários.

⁴ outros: empresa privada, empresa pública, loterias e jogos, débitos e créditos não quitados de empresas;

⁵ outros: taxas e CPMF.

de homenagens a profissões ou pessoas, ou dias de memória à lutas e combate de doenças ou formas de opressão de minorias, homenagens a grupos, memória de processos históricos, etc.; (c) homenagens a personalidades reconhecidas publicamente como importantes para a construção do país.

Esses três itens estão elencados na mesma categoria porque percebemos no decorrer da classificação e codificação que eles estão associados à ideia de homenagem a algo, alguém ou alguma profissão. Em diversos casos, a denominação de espaço público com o nome de personalidade reconhecida é uma forma de homenagem. Já a criação de um dia comemorativo contém outro caráter, porém, insere-se como uma forma (dimensão) da propriedade homenagem. Como ilustração dos três casos, levantamos as leis ordinárias 10.952/2004; 11.121/2005; 11.296/2006; 11.1117/2005; 10.750/2003; 11.342/2006; e as Resoluções da Câmara dos Deputados 25/2004 e 11/2003. Não houve diplomas questionados no STF que pudessem ser inseridos nesta classificação.

- **Finanças públicas:** refere-se a abertura de crédito – seja extraordinário ou não – para repartições públicas, como Ministérios, Secretarias, etc. (exemplo: Lei Ordinária 10939/2004); antecipação de recursos públicos motivada por quaisquer fins (Lei Ordinária 10890/2004); auxílio financeiro emergencial para repartições públicas de mesmo nível federativo ou a demais entes federados (Lei Ordinária 10954/2004); regulamentação da partilha de recursos financeiros com Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei Ordinária 10890/2004). Onze ações foram classificadas nesta temática (ADPF 1040, ADI 3243, ADI 3756, etc.).

- **Organização institucional e formulação de leis:** refere-se à organização do Poder Executivo Federal ou do Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional), seja em matéria de competências de repartições, em questões de processos e/ou rotinas administrativas, como sobre a criação de secretarias, setores, agências, etc., em matérias de alteração ou autorização, e regulação de acordos de cooperação ou convênios, nacionais (entre União e municípios, por exemplo) ou internacionais (Brasil e outros).

Como exemplos apresentamos as ADI 3415 – que trata da organização da Presidência da República e dos ministérios –; ADI 3290 – da organização dos ministérios de Estados; ADI 2888 – organiza funções emergenciais do Advogado-

Geral da União; e, a ADI 3596 – que organiza a Agência Nacional de Petróleo: órgão do Poder Executivo. Além das ações citadas, levamos como exemplo de produção legislativa, a Lei Ordinária 10.678/2003 – que cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; a Lei Ordinária 11.250/2005 – autoriza e regulariza convênio entre União e municípios; e Decreto Legislativo 607/2003 – que aprova acordo internacional entre Brasil e entidade internacional.

- **Política externa:** refere-se às autorizações e aprovações de acordos ou convênios entre o Brasil e outros países ou organizações internacionais; aos processos de criação de grupos de cooperação internacional – sejam elas parlamentares ou entre governos – e o fornecimento de formas de ajuda a outros países (missões humanitárias; recursos e equipamentos doados ou emprestados, criação de grupos Parlamentares entre países, etc.).

Como exemplo, trazemos os Decretos Legislativos 196/2004 e 206/2004; a Resolução da Câmara dos Deputados 41/2006 e a Lei ordinária 11.029/2004. Importante ressaltar que atos ou acordos de cooperação internacional para finalidades específicas não referentes às matérias diplomáticas (exemplo o Decreto Legislativo 220/2004) ou como àquelas supracitadas, foram classificadas segundo o tema acordado entre os países – por exemplo, isenção de vistos para passaportes comuns (Decreto Legislativo 211/2004 – classificado como “direitos civis”), cooperação cultural e educacional entre países (Decreto Legislativo 781/2005 – classificado como “direitos sociais”), regulação do transporte de cargas entre países (Decreto Legislativo 208/2004 – classificado como “regulação do mercado”), entre outros. Não houve questionamentos no STF de diplomas relativos a essa categoria.

- **Outros (concessão, licitação, permissão para serviços, criação e delimitação de municípios, transparência e acesso à informação):** foram inseridas na categoria “outros” as temáticas que apresentaram baixa frequência de casos nas duas bases. São elas:

Concessão, licitação, permissão para serviços: refere-se às concessões e permissões proferidas pelo poder público às empresas privadas realizarem serviços públicos como, por exemplo, gerenciamento, controle, manutenção, construção e/ou reforma de

bens públicos, (rodovias públicas, hidroelétricas, etc)⁴⁵. São exemplos de ações classificadas nessa temática: ADI 3383, ADI 3497 e ADI 3326. Este entendimento também se estende às autorizações legislativas para as concessões e permissões assim como as ações do Executivo relacionadas a esse fim, como a Lei Ordinária 10762/2003 e o Decreto Legislativo 788/2005.

Criação e delimitação de municípios: refere-se à produção legislativa e/ou aos dispositivos questionados que estabelecem a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios ou territórios. Como ilustração, citamos a ADI 3682 e a Emenda Constitucional 46/2005.

Transparência e acesso à informação: questões relacionadas ao acesso à informação pública – independente do ramo ou nível do poder político⁴⁶. Exemplo: ADI 3531; a Lei Ordinária 11.111/2005; a Lei Ordinária 11419/2006.

2.2.2 Administração da Justiça

O tema “Administração da Justiça” se refere às questões que impactam diretamente na organização e processos administrativos e processuais do Poder Judiciário. São suas temáticas:

- **Direito Processual:** refere-se às normas ou questionamentos que tenham como cerne os *processos* jurídicos e jurisdicionais. Ou seja, trata-se de casos sobre a regulação de competências do Poder Judiciário e do processo de julgamento: suas etapas e trâmites. Exemplos: ADI 3150, ADI 2970 e ADI3367.
- **Segurança Pública:** entendida como matérias referentes à segurança nacional, tanto em relação as outras nações quanto em relação ao controle doméstico (combate à criminalidade, tráfico de drogas, prevenção de infrações e formas de violência, etc.). A

⁴⁵ Sendo toda e qualquer concessão ou permissão requer ato licitatório antecedente. Cf. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em 27 abr. 2016.

⁴⁶ Um bom exemplo sobre essa classificação é a norma conhecida como “Lei da transparência” (Lei 12.527/2011) que regula o acesso a informações. Cf. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.

segurança pública é entendida aqui como instrumento normativo e constitutivo para a manutenção da ordem social pacificada.

É importante frisar que atos e tratados internacionais que tinham como cerne a segurança pública nacional – sendo ela cooperada ou não com outros países ou órgãos internacionais – foram codificadas nesta subcategoria ao invés de “política externa”, porque o enfoque de todo o processo de codificação ocorreu pensando no foco central do texto (norma produzida ou dispositivo questionado), isto é, na sua pertinência temática. Como exemplo, trazemos os Decretos Legislativos 153/2003 (Acordo internacional de cooperação no policiamento naval) e 26/2006 (Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia); as Leis Ordinárias 10.746/2003 (Fundo Nacional de Segurança Pública) e 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento); a ADI 3360 (regulação da prisão temporária).

▪ **Organização do Poder Judiciário:** refere-se à organização do Poder Judiciário, seja em matéria de competências de repartições ou processos e/ou rotinas administrativas não processuais (Direito Processual). Como exemplos, trazemos a EC 45/2004 – que visa reformar o sistema Judiciário; a ADPF 94 – que organiza as funções do Ministério Público do Trabalho; a ADO 2 – que discorre sobre a função da Defensoria Pública; e a ADI 3520 – que questiona dispositivos da EC 45/2004 relacionados às competências da Justiça do Trabalho.

Na base de ações esta categoria se apresenta de forma mais robusta – havendo mais de 10 casos. Já naquela da produção legislativa a sua frequência foi baixa. Contudo, devido a relação direta que a organização jurídica tem com o tema desta pesquisa, optamos por não inseri-la em outros.

Outro ponto importante a frisar é relativo a inserção nesta categoria de ações referentes à Defensoria Pública, por exemplo. Um dos principais papéis desse órgão é garantir o direito ao acesso à justiça àqueles vulneráveis jurídica e economicamente. Note-se que a classificação partiu das escolhas metodológicas adotadas: a pertinência temática relativa à análise dos dispositivos questionados no STF. Portanto, se a questão que envolvesse este órgão estivesse ligada *principalmente* a sua regulação “funcional” (seus procedimentos e competências jurídicas) o diploma seria classificado nesta categoria. Se, ao contrário, houvesse uma pertinência no questionamento sobre critérios para o atendimento público, então, a classificação temática seria vinculada ao tema “direitos de cidadania”.

- **Outros (precatórios; Cartórios, registros, emolumentos e custas judiciais):** foram inseridas na categoria “outros” as temáticas que apresentaram baixa frequência de casos nas duas bases. São elas:

Precatórios: refere-se aos precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, isto é, às requisições de pagamento de dívidas dos municípios, estados, União, autarquias e demais setores públicos; e, em casos cíveis, ao pagamento de pensões e outros referentes a uma ação judicial onde o requerente tenha ganho de causa definitivo (trânsito em julgado). Nesses casos, o precatório é como um título. Uma espécie de reconhecimento judicial de que algum ator “deve” algo a outrém⁴⁷. São dois os exemplos dessa temática: a ADI 3453 e a Lei Ordinária 11.429/2006.

Cartórios: refere-se às questões ligadas a regulação das operações e custas de procedimentos jurídicos em cartórios. O único caso classificado nesse eixo foi a ADI 3089.

2.2.3 Agentes Públicos

A categoria (tema) “agentes públicos” é referente às questões que impactam diretamente na organização, deveres, direitos e privilégios das carreiras públicas, sejam elas cargos comissionados (agentes políticos), servidores concursados (servidor público civis – cargos efetivos) da administração pública⁴⁸, do Judiciário e das carreiras militares.

Do ponto de vista sociológico, como também jurídico-constitucional, a carreira é um elemento central da burocracia. Nesse sentido, esta categoria poderia ser dividida em duas subcategorias inseridas então na categoria “administração pública”, quando se tratar de agentes públicos da administração, e, nos casos relativos aos profissionais alocados no judiciário, inserida em “administração da justiça”.

Mesmo compreendendo que esses agentes estão inseridos na administração pública ou da justiça, optamos por categorizados como “agentes públicos”, devido o volume e complexidade da questão relativa aos profissionais que atuam no setor público. Assim,

⁴⁷ Sejam esses atores, tanto requerentes como requeridos, pessoas físicas, jurídicas ou poder público. Cf. <<http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/precatorios/>>. Acesso em: 30 abr. 2016; e <<http://www.sandovalfilho.com.br/component/content/article/889-entenda-o-que-sao-precatorios-e-como-eles-funcionam>>. Acesso em 04 maio 2016.

⁴⁸ Considerada aqui como Poder Executivo e Legislativo, visto que ambos ramos de poder contém quadro de funcionários concursados ou comissionados e que desempenham funções, respectivamente, burocráticas e de “confiança” daquele que provém o cargo.

concentram naquelas categorias questões administrativas relacionadas ao processo de gestão, andamento, organização, entre outros que descrevemos acima.

São suas temáticas:

- **Concurso público e isonomia entre carreiras:** refere-se aos diplomas questionados ou normas produzidas sobre concursos públicos – procedimentos, critérios, processo seletivo, etc. Muitas vezes associada à organização das carreiras efetivas, o foco dessa subcategoria é que o concurso público é meio de ingresso. Contudo, para o enquadramento do elemento em análise nessa subcategoria, o cerce em disputa jurídica ou na formulação da norma não deve ser a organização das carreiras (independente do tipo), mas sim o processo de seleção (concurso público).

Trazemos como ilustração a Lei Ordinária 10.768/2003 (que estabelece auxílio financeiro para candidatos aprovados no concurso público que realizam programa de formação) e a ADI 3734 – que questiona a tabela de títulos em processo concursal.

- **Organização das carreiras da Justiça:** refere-se a organização das carreiras vinculadas aos órgãos do Poder Judiciário – suas atribuições, competências e deveres administrativos. Também se insere nessa subcategoria a organização das carreiras de agentes penitenciários, delegados de polícia, policiais federais e civis, devido ao papel desses agentes na consolidação e manutenção do sistema judicial brasileiro.

São exemplos: ADI 3486 – questiona a norma que estabelece competências dos juízes federais; a ADI 2913 – norma que dispõe sobre organização do Ministério Público da União e consequentes funções do Procurador-Geral da República; a ADI 3566 – que questiona as competências dos funcionários efetivos nos Tribunais Regionais Federais. Além dos questionamentos, levantamos como exemplos algumas normas formuladas no período: a Lei Ordinária 10.771/2003 e a Lei Ordinária 11.416/2006.

- **Organização das carreiras do serviço público:** refere-se à organização, atribuições, competências e deveres administrativos das carreiras dos agentes públicos (agentes administrativos) vinculadas aos poderes Executivo e Legislativo e à administração pública indireta (autarquias, fundações, agências executivas, etc.). São considerados servidores públicos: os servidores estatutários, o empregado público

celetista e servidores temporários⁴⁹. Contudo, devido o caráter temporário na administração pública (direta ou indireta) dos servidores temporários, estes foram classificados na subcategoria “cargo comissionado/temporário” e não nesta específica da organização dos funcionários efetivos.

Como ilustração, apresentamos a Lei Ordinária 10.871/2004 (referente à criação e organização de cargos efetivos de autarquias); a Lei Ordinária 10.862/2004 (cria o Plano Especial de Cargos da ABIN); a ADI 2984 (organiza e atribui as funções de cargos de setor da administração indireta); e a ADI 3766 (regula o enquadramento dos servidores efetivos em plano geral de cargos).

- **Organização das carreiras militares:** refere-se à organização das carreiras vinculadas às Forças Armadas do Brasil: Exército, Marinha e Aeronáutica – suas atribuições, competências e deveres administrativos. Como ilustração, trazemos a Lei Ordinária 10.951/2004 que reorganiza o quadro de terceiros-sargentos do Exército e dispõe sobre a promoção de Soldados, a ADI 3299 que regula as práticas de atos libidinosos de militares, e a ADI 3340 – que regula a disciplina militar e suas práticas.
- **Outros (organização e prerrogativas de agentes políticos, cargos comissionados e temporários, responsabilidade administrativa):** foram inseridas na categoria “outros” as temáticas que apresentaram baixa frequência de casos nas duas bases. São elas:

Organização e prerrogativas de agentes políticos: como prerrogativas não entendemos apenas os direitos no sentido trabalhista, como vencimentos, previdência social, etc., mas também os privilégios e vantagens dos agentes políticos, devido o enquadramento funcional na administração direta ou indireta. Como exemplo elencamos as ADIs 3130 e 3073 onde se questionam a prerrogativa de pessoas exercendo mandato eletivo de receberem seguros obrigatórios da Previdência Social.

Cargos comissionados e temporários: refere-se aos diplomas questionados ou normas produzidas sobre cargos não efetivos (agentes políticos) situados no poder público seja

⁴⁹ Mais informações sobre as diferenças entre agentes políticos, agentes públicos efetivos e temporários podem ser encontradas no portal “Âmbito Jurídico”. Cf. <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324>. Acesso em: 04 maio 2016.

ele Executivo, Legislativo ou Judiciário. Refere-se aos cargos de confiança, ou seja, aqueles providos por indicação de autoridade política (eleita) ou jurídica⁵⁰; ou dos cargos temporários: contratos temporários na administração pública direta ou indireta (autarquias, fundações, etc.) que, por celebração de contrato de trabalho/prestação de serviço tenham data limite para execução e permanência nos setores públicos.

Como exemplo, apresentamos a Lei Ordinária 10842/2004 (cria cargos em comissão em Tribunais Regionais Eleitorais); a Lei Ordinária 10667/2003 (lei de contratação de cargo temporário); a Resolução da Câmara dos Deputados 43/2006 (autoriza dispensa de escolaridade superior para os cargos em comissão); Resolução da Câmara dos Deputados 24/2004 (cria cargos em comissão); ADI 3068 (autoriza contratação de cargos comissionados) e ADI 3553 (transformação dos cargos comissionados para adequação na estrutura administrativa).

Responsabilidade administrativa: refere-se às normas formuladas ou questionadas sob a ótica dos crimes de responsabilidade⁵¹ e improbidade administrativa⁵² e corrupção. Segundo o CNJ⁵³, esses três termos tem significados distintos. O que os interligam é a noção de que o agente cometeu ato ilícito no desenvolvimento de suas funções públicas.

Codificamos sob esse rótulo todas as ações questionadas e normas produzidas no período referentes a esses atos. Como exemplo, apresentamos a Resolução da Câmara dos Deputados 38/2006 (perda de mandato por ausência de decoro parlamentar) e a Lei Ordinária 10.763/2003 (modifica pena por crimes de corrupção ativa e passiva).

2.2.4 Competição política

A categoria (tema) “competição política” é referente às questões que impactam diretamente na organização e regras das eleições majoritárias e gerais, nas regras fixadas para funcionamento partidário, mandatos políticos representativos, etc. São suas temáticas:

⁵⁰ Cf. < <https://portal.tjsc.jus.br/cargo-comissionado> >. Acesso em: 04 maio 2016.

⁵¹ Cf. Lei 1.079/1950 que define crime de responsabilidade e regula o processo de julgamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm >. Acesso em: 04 maio 2016.

⁵² Sobre os atos de improbidade administrativa, cf. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm >. Acesso em: 05 maio 2016.

⁵³ Cf. < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao> >. Acesso em 05 maio 2016.

- **Diretrizes dos mandatos eletivos:** refere-se ao mandato e os critérios de inelegibilidade:

Mandato: entendido como o desempenho legítimo⁵⁴ de atividade pública representativa por período delimitado. Essa subcategoria abrange matérias que regulam e que “cassam” mandatos de cargos eletivos. Como exemplo, apresentamos a Resolução da Câmara dos Deputados 33/2005 e a Resolução da Câmara dos Deputados 35/2005.

Inelegibilidade: refere-se ao impedimento de assumir cargo político eletivo, devido ilegalidades de diversas ordens (eleitorais, impedimentos, etc.). Como ilustração, apresentamos a ADI 3407 (determina os critérios para inelegibilidade e formas de comprovação de aptidão) e a ADI 3592 (veda doações e outros dos candidatos aos eleitores).

- **Organização das eleições:** entende-se as normas que regulam o processo eleitoral, seja em relação à formação de coligações, processos e etapas de votação, totalização e divulgação dos resultados, recontagem de votos, cadastro eleitoral, candidaturas, prestação de contas das campanhas eleitorais, logística eleitoral e diplomação dos eleitos. Exemplificamos com a ADPF 60 (fixa número de vereadores a serem eleitos); a ADPF 89 (Discorre sobre coligações eleitorais) e a Lei Ordinária 11.300/2006 (financiamento público de campanha).

- **Organização dos partidos políticos:** destacamos nessa subcategoria normas referentes ao funcionamento dos partidos, a formação de coligações partidárias para fins eleitorais e o funcionamento parlamentar⁵⁵. Levantamos como exemplo a ADI 3685 (sobre coligações eleitorais); a ADI 3686 (organização dos partidos políticos) e a ADI 3606 (Estatuto dos partidos políticos).

⁵⁴ Legitimado por diploma, concedido pela Justiça Eleitoral, que reconhece a legitimidade do mandato representativo. Cf. < <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-m#mandato-eletivo>>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁵⁵ Direito dos partidos de se organizarem em bancadas, fazendo-se representados nas casas legislativas. Cf. < <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f#funcionamento-parlamentar>>. Acesso em 05 maio 2016.

2.2.5 Regulação econômica

Este tema é referente às questões que impactam diretamente na economia nacional. Nessa categoria se inserem temáticas sobre empresas públicas, loterias e regulação de jogos, por entendê-los como parte da circulação de dinheiro para fins de prestação de serviços comerciais à população. Suas temáticas são:

- **Incentivos fiscais:** entende-se como instrumentos de intervenção econômica, norteados pelo Estado, que excluam total ou parcialmente os créditos tributários visando estimular o crescimento econômico de setores produtivos ou regiões do país. Classificamos, portanto, como *incentivo fiscal*, normas e ações referentes à subvenção econômica (Lei Ordinária 10.686/2003; Lei Ordinária 11.329/2006), renegociação de taxas de juros e dívidas de empresas (Lei Ordinária 11.420/2006) e incentivos para a modernização de setores (Lei Ordinária 10.978/2004).
- **Políticas econômicas:** entende-se aqui como os planos (ações e diretrizes) desenvolvidos pelo Governo Federal visando organizar e desenvolver as atividades econômicas e sociais de produção, circulação, distribuição e consumo de bens e serviços. Trata-se da *logística* e desenvolvimento de ações.

Enquadram-se nessa subcategoria os programas de estabilização econômica, sistema monetário nacional (ADPF 77), acordos de importações de produtos entre países membros de acordos internacionais (Decreto Legislativo 335/2003), plano de complementação econômica entre Estados membros de acordos internacionais (Decreto Legislativo 606/2003), estabelecimento de políticas públicas (eixo desenvolvimento econômico) de empreendimentos rurais (Lei Ordinária 11.326/2006), autorizações a promoção de exportações (Lei Ordinária 10.668/2003).

- **Regulação do mercado:** entende-se como as ações e mecanismos de controle e regulação das atividades econômicas e sociais de produção, circulação, distribuição e consumo de bens e serviços. Ao contrário da categoria “planos econômicos” (que trata do desenvolvimento logístico da economia), esta subcategoria trata exclusivamente da regulação do mercado interno.

Nela foram classificadas as normas ou ações referentes às operações de crédito e atualização de índices de preços (ADI 3005; Lei Ordinária 10.848/2004), às normas estabelecidas para produção, comercialização e *marketing* (ADI 3011; ADI 3014; Lei

Ordinária 10.668/2003; Lei Ordinária 10.669/2003; Lei Ordinária 10.702/2003), à comercialização e registro de produtos (ADI 3112; Lei Ordinária 10.703/2003), às normas referentes a importação e/ou exportação e circulação de mercadorias (ADI 3242; Lei Ordinária 10659/2003; Decreto Legislativo 68/2006) e à regulação de produtos orgânicos, alergênicos e transgênicos (Lei Ordinária 10.831/2003; Lei Ordinária 10.674/2003; Lei Ordinária 10814/2003).

- **Sistema financeiro nacional:** entendido como as operações realizadas para a circulação de moeda e de crédito. Além disso, essa categoria também compreende a regulamentação e diretrizes dos órgãos do Sistema Financeiro Nacional (SFN)⁵⁶ para a fiscalização dessas operações.

Elencamos como exemplo de normas ou ações encontrados na base, os convênios entre Banco Central do Brasil (Bacen) e outros bancos ou outras instituições – empresas privadas, públicas ou mistas, setores públicos, etc. – (ADI 3091), a regulação de sigílo bancário (ADI 2859), a regulação das operações financeiras, de crédito e de câmbio (Lei Ordinária 10.712/2003; Lei Ordinária 10.735/2003; Lei Ordinária 11.371/2006), a criação de subsidiárias de bancos (Lei Ordinária 10.738/2003), organização e regulação de fundos monetários (Lei Ordinária 10.841/2004).

- **Outros (empresa privada, loterias e jogos, débitos e créditos não quitados de empresas):** foram inseridas na categoria “outros” as temáticas que apresentaram baixa frequência de casos nas duas bases. São elas:

Débitos e créditos não quitados de empresas: refere-se aos créditos ou débitos quitados de empresas privadas ou públicas; renegociação de dívidas; prorrogação de prazos de pagamentos, multas; inadimplências, etc. Como exemplo, apresentamos a ADI 3002 (punibilidade por ausência de pagamento de dívidas de empresas); a Lei Ordinária 10.646/2003 (reconversão de atividades de mutuários com dívidas junto a bancos oficiais federais) e a Lei Ordinária 11.322/2006 (renegociação de dívidas).

⁵⁶ Para mais informações sobre o SFN, cf. <https://www.febraban.org.br/febraban.asp?id_pagina=31> e <<http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Empresa privada: refere-se às normas e ações que tratem da regulação de empresas privadas (Lei ordinária 10.825/2003), sociedades empresariais; falência de empresas privadas (ADI 3683; Lei 11.101/2005), responsabilidade de empresários, sócios, acionistas e afins nos encargos de dívidas, responsabilidades trabalhistas (ADI 3672), etc.

Loterias e jogos: refere-se às práticas desportivas de jogos de azar, organização de casas lotéricas (unidades lotéricas), licitação para regime de permissão, empresários lotéricos (permissionários) (Lei Ordinária 11.345/2006).

2.2.6 Regulação tributária

Essa categoria é referente às normas formuladas (ou questionadas no STF) referentes aos tributos, impostos, taxas e contribuições. São suas temáticas:

- **COFINS/PIS/PASEP:** refere-se às normas e ações questionadas que tenham como cerne a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa de Integração Social (PIS) e/ou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); alterações na legislação desses programas e contribuição (Lei Ordinária 10.996/2004), disposições sobre funcionamento, redução de alíquotas, descontos, etc. (Lei Ordinária 10.925/2004).
- **ICMS e IPI:** refere-se às ações e normas que, respectivamente, questionam matérias sobre estes impostos ou que os regulem, alterem, entre outros. O ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – e o IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – foram codificados em conjunto devido suas propriedades em comum: são impostos (e não taxas ou contribuições) e ambos são referentes aos produtos industriais ou mercadorias dispostas no atacado e varejo, diferindo, portanto, do “Imposto de Renda”. Como exemplo dessa codificação, apresentamos a Lei Ordinária 10.690/2003 (Lei de isenção do IPI para Compra de Automóveis); a Lei Complementar 122/2006 (altera a Lei Complementar nº 87/1996) e a ADI 3800 (define base de cálculo ICMS de Gás Natural).
- **Imposto de Renda e CSLL:** referem-se a dois tributos pagos à Receita Federal. O primeiro, é um valor anual descontado do trabalhador ou da empresa. O

segundo, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)⁵⁷ é um tributo equiparado com o Imposto de Renda⁵⁸.

Como exemplos apresentamos as ADIs 3385, 3388 e 3399 que questionam a base de cálculo do CSLL e a Lei Ordinária 11.196/2005 que prorroga o prazo para opção por regime de Imposto de Renda; a Lei 11.311/2006 que altera a legislação sobre o Imposto de Renda; a Lei Ordinária 11.312/2006 que reduz as alíquotas deste imposto e o Decreto Legislativo 931/2005 que aprova convenção destinada para evitar dupla tributação de imposto sobre a renda.

- **Simples Nacional:** esta subcategoria engloba ações e normas referentes ao Simples Nacional, ou seja, ao “regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte”⁵⁹. Com exceção da CPMF, ele abrange todos os tributos codificados e descritos acima. A Lei Ordinária 11.307/2006 e a Lei Complementar 123/2006 ilustram essa classificação. Respectivamente, tratam da alteração dos critérios do Simples Nacional e de sua regulação.

- **Outros (Taxas e CPMF):** foram inseridas na categoria “outros” as temáticas que apresentaram baixa frequência de casos nas duas bases. São elas:

Taxas: a codificação *taxas* se refere aos tributos da prestação direta de serviços pelo Estado. Um exemplo de taxa local é a “taxa de esgoto”. Codificamos nesta temática a Lei Ordinária 10.893/2004 (cobrança de taxa marítima mercante) e a Lei Ordinária 10.829/2003 (reajusta a taxa de serviços metrológicos).

CPMF: refere-se às leis ou ações que questionavam dispositivos referentes a “Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira” (Lei Ordinária 10.892/2004; ADI 3271).

⁵⁷ Cf. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7689.htm >. Acesso em: 17 maio 2016.

⁵⁸ Art. 57 da Lei 8.981/1995. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8981.htm >. Acesso em: 17 maio 2016.

⁵⁹ Cf. *O que é Simples Nacional* no site do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em: 17 maio 2016.

2.2.7 Direitos de cidadania

Entendemos aqui que a cidadania não se resume a um ou mais capítulos específicos do Título II da CF/88. Ao contrário, ela está difundida em toda a Constituição: nos seus princípios fundamentais, nos mecanismos de organização e controle do Estado, dos Poderes, da ordem social e questões que nela impactam – como a tributação, o orçamento público, a economia do país e a regulação do mercado financeiro.

Contudo, partindo dessa assertiva, e entendendo que o trabalho de classificação é um processo que busca similaridades e diferenças que auxiliem na interpretação e análise do meio social, a categoria “direitos de cidadania” foi gerida com muito cuidado e de modo a considerar as especificidades de questões que impactem diretamente na lógica de direitos de cidadania pensada por Marshall (1967) e transposta à realidade histórica brasileira por Murilo de Carvalho (2011). É pensando nessas chaves interpretativas e teóricas que descrevemos a seguir suas temáticas:

- **Atividade em entidade de classe e sindicatos:** esta subcategoria representa os diplomas formulados ou questionados sobre questões referentes aos sindicatos ou entidades de representação de classe trabalhista. Ela engloba normas ou questionamento de normas sobre desconto de pagamento para contribuições aos sindicatos (ADPF 56), princípios e registros sindicais (ADPF 55), regulação de competências de assembleias gerais (ADI 3272), regulação de conselhos e demais órgãos/entidades representativas de classe trabalhista (Lei Ordinária 11.160/2005), e criação e alterações de Estatutos de classes trabalhistas (Lei Ordinária 11.179/2005).
- **Direitos civis:** classificamos todas as normas e ações questionadas referentes às questões deste tipo específico de direito. Como referencial para a classificação dessas normas, consideramos os artigos e respectivos incisos e alíneas do capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”⁶⁰ da CF/88 como guia de classificação, dado que nesse capítulo podemos visualizar essa espécie de direito materializada de modo mais sistemático do que em outros pontos da Carta. Além dele, espelhamo-nos na noção de cidadania de Marshall (1967) e Carvalho (2011), devido o caráter didático que essas obras posicionam – e definem – os elementos constitutivos da noção de cidadania.

⁶⁰ Capítulo I, Título II da CF/88.

Classificamos aqui a posse e comercialização de armas de fogo (ADI 3102), a regulação da entidade familiar (ADI 3300), a posse de terras aos grupos indígenas, a regulação da exploração das terras indígenas (ADI 3352), a emissão de vistos de passaporte (Decreto Legislativo 886/2005), a regulação de migração (Decreto Legislativo 928/2005), regulação do turismo nacional ou internacional no solo brasileiro (Decreto Legislativo 76/2006), aprovação de atos relacionados ao direitos humanos (Decreto Legislativo 230/2003), tipificação em crime do tráfico de pessoas (Lei Ordinária 10.701/2003) e instituição de auxílio emergencial financeiro para populações atingidas por desastres (Lei Ordinária 10.954/2004).

▪ **Direitos do consumidor** :expresso na CF/88 pelo inciso XXXII, do capítulo I do Título II, a defesa do consumidor será promovida pelo Estado. Desse modo, para a efetiva aplicação deste direito, instituiu-se em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC)⁶¹ e, em 1997, o Decreto⁶² que regula e organiza o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Para a codificação e rotulagem das normas consideramos o CDC e o SNDC como referências, observando o sentido das normas e ações das bases de dados: se eram no sentido de regular o mercado – a circulação, distribuição e consumo de bens e serviços – ou se se tratavam de proteger o consumo, isto é, o consumidor de eventuais práticas abusivas que impediriam a total concretização de seus direitos e relações de consumo.

Desse modo, inserimos nesta subcategoria questões referentes à emissão de cupom fiscal (ADI 3270), à regulação da propaganda e embalagens de produtos fumígenos (ADI 3311), à regulação *do* e *das* formas de acesso ao consumo de produtos (ADPF 93; Lei Ordinária 11.337/2006), à regulação e obrigatoriedade de informar riscos no consumo de determinados produtos (Lei Ordinária 11.291/2006), ao regulamento da forma de disposição de preços no comércio (Lei Ordinária 10.962/2004) e à disposição de normas para o consumo de lazer ou outras práticas que necessitem de legislação específica para o consumo (Lei Ordinária 10.671/2003).

⁶¹ Lei Federal 8.078/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 19 maio 2016.

⁶² Decreto 2.181/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em: 19 maio 2016..

▪ **Direitos políticos:** refere-se aos direitos de participação política. Conforme discorremos na temática “direitos civis”, a compreensão acerca dos direitos não se resumem a um ou outro capítulo da CF/88. Contudo, por critérios de sistematização e padronização, utilizamos o capítulo III, IV e V do Título II da CF/88 como balizador da nossa compreensão sobre esse aspecto do direito e para realização essa classificação.

Contudo, por motivos analíticos, matérias referentes à *competição política* (mandatos, entre outras temáticas) não foram contempladas nesta subcategoria. Isto, porque observamos que o ato de *competir* a um cargo eletivo está muito mais ligado às matérias de organização da administração pública do que com a regulação do direito dos cidadãos em votar e ser votados.

Classificamos nessa subcategoria os diplomas referentes à concessão de anistia aos manifestantes políticos (Lei Ordinária 10.790/2003), ao pagamento de valores aos anistiados políticos (Lei Ordinária 11.354/2006), e à lei dos desaparecidos políticos (Lei Ordinária 10.875/2004).

▪ **Direitos sociais:** entende-se como o direito à riqueza coletiva. Isto é, a educação universal, saúde, previdência e seguridade social, entre outros. Questões envoltas aos direitos sociais, como trabalho e salário foram inseridos em outras subcategorias, devido seu caráter específico e regulador. Já questões como disposição de normas para acesso ao ensino, o direito de uso do nome social em unidades do SUS, previdência como garantia da manutenção qualitativa da vida, foram codificadas nesta categoria.

Em síntese, entende-se aqui por *direitos sociais* aqueles direitos que reduzam desigualdades sociais, promovendo e garantindo condições mínimas de bem-estar social (CARVALHO, 2011). A regulação do trabalho e do salário, por exemplo, foram retiradas dessa subcategoria e transformadas em outra subcategoria (“regulação do exercício profissional”), devido o critério específico desta temática – que envolve muito mais processos referentes serviços públicos prestados pelo Estado relevantes para atores sociais do que regulação de certas atividades, como o exercício do trabalho, meio ambiente, trânsito, etc.

Como exemplo de normas e ações questionadas no STF, apresentamos a ADI 2990 e Lei Ordinária 10.840/2004 (respectivamente, loteamento de áreas públicas e programa habitacional), ADI 3020 (desapropriação de imóveis), ADI 3045 (regulação

de entidades esportivas), ADI 3073 (delimitação de segurados), ADI 3127 (dispõe sobre o depósito do FGTS), ADI 3239 (identifica e delimita terras quilombolas), ADI 3304 (benefícios previdenciários), ADI 3314 e Lei Ordinária 10.861/2004 (organização de bolsas para estudantes e financiamentos estudantis), ADI 3347 (sistema de proteção contra trabalhos em condições análogas à escravidão), ADI 3446 (sobre Estatuto da Criança e do Adolescente), ADI 3622 (assistência jurídica às pessoas com recursos insuficientes), ADPF 54 (regulação aborto), ADI 3096 (Estatuto do Idoso), Lei Ordinária 10.689/2003 (Cartão Alimentação), Lei Ordinária 10.696/2003 (Reforma Agrária), Lei Ordinária 10.744/2003 (pagamento de indenizações por danos de ataques terroristas e guerras), Lei Ordinária 10.836/2004 (criação do Programa Bolsa Família).

▪ **Fomento às ciências e tecnologias:** foram classificadas nessa subcategoria, diplomas referentes à regulação dos fomentos em pesquisa e tecnologia desenvolvidas em projetos financiados por instituições ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia e secretarias em geral. Essa subcategoria se insere na categoria “direitos de cidadania” por entender que o financiamento aos projetos de pesquisas científicas também contribui com o desenvolvimento social⁶³.

Nela foram classificadas questões como a permissão do uso de células tronco em pesquisas (ADI 3510), inovação tecnológica (Lei Ordinária 10.973/2004), cooperação tecnológica entre países (Decreto Legislativo 41/2006), e criação de instituto de pesquisa tecnológica (Lei Ordinária 10.860/2004).

▪ **Meio ambiente:** o “meio ambiente” é citado 33 vezes na CF/88 em diversos capítulos e títulos. Além disso, recebe um capítulo especial (capítulo VI), onde informa que o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” é um direito de todos e um bem público essencial para uma vida sadia⁶⁴. Desse modo, entendemos o meio ambiente como parte constitutiva e necessária para a organização da sociedade civil –

⁶³ Para saber mais sobre instituições de fomento, acesse o *site* do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2010/09/conheca-as-instituicoes-de-fomento-a-pesquisa-no-pais>>. Acesso em: 30 maio 2016.

⁶⁴ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” BRASIL, Constituição de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 fev. 2017.

seja em critérios de qualidade de vida (saúde), lazer, educação, bem como a economia e demais relações que sejam provenientes do convívio com o meio ecológico e social.

Classificamos aqui diplomas referentes à criação de áreas de proteção ambiental (Lei Ordinária 11.132/2005; ADI 2955), à biossegurança (ADI 3526), à supressão vegetal (ADI 3540), à avaliação de impactos sócio-ambientais (ADI 3573), à criação de parques nacionais (ADI 3646), aos critérios de licenciamento ambiental (Lei Ordinária 10.932/2004), à cooperação internacional de preservação da flora e fauna brasileira (Decreto Legislativo 72/2006) às atividades de recuperação ambiental (Decreto Legislativo 213/2004), aos programas de combate à seca (Lei Ordinária 10.638/2003).

- **Regulação de trânsito:** foram codificadas nessa subcategoria todas as normas produzidas ou ações questionadas referentes às normas de trânsito (ADI 2998; ADI 3381), ao transporte ferroviário (Lei Ordinária 11.297/2006) e rodoviário (Lei Ordinária 10.789/2003).

- **Regulação do exercício profissional:** classificamos as normas que regulem o exercício profissional liberal ou autônomo não vinculados à administração pública, enquanto servidores. É o caso das profissões que detém estatuto ou códigos específicos para o exercício da atividade profissional ou ocupacional tanto na administração pública quanto fora dela. Essa categoria representa a regulação direta da profissão/ocupação e do exercício dessas atividades e não a regulação do serviço público. A regulação do serviço público está dividida nas subcategorias de “organização das carreiras (dos servidores, dos militares, da justiça, dos agentes políticos)”.

Como exemplos de conteúdo de normas e ações codificadas nessa temática, ilustramos a ADI 3026 (Estatuto da Advocacia e a OAB), a ADI 3052 (da regulação do exercício profissional de técnicos industriais e agrícolas), a ADI 3428 (sobre a regulação do exercício da atividade profissional de Educador Físico, a ADI 3464 (regularização da atividade pesqueira), a ADI 3541 (sobre a incompatibilidade da advocacia com a atividade policial), a Lei Ordinária 10.820/2003 (descontos na folha de pagamento), a Lei Ordinária 11.381/2006 (fixação de valor de bolsa de estudos para médicos residentes), entre outros.

Classificamos a pertinência temática da agenda de produção legislativa e das ações ingressantes no STF nesses temas e suas temáticas, de modo a comparar a incidência temática dessas “agendas”. Na sequência, voltamos a análise especificamente para o tema de “direitos de cidadania” questionados no STF, conforme descrevemos abaixo.

2.3 Da análise qualitativa das petições ao Supremo

A partir da coleta das informações acerca das ADIs, ADCs, ADPFs e ADOs e a consecutiva geração de dados quantitativos⁶⁵, analisamos os dados gerados a partir das petições iniciais que deram entrada no STF e que foram categorizados como “direitos de cidadania”. Nesta seção apresentamos a metodologia empregada para a classificação e geração de dados a partir de 69 petições iniciais classificadas na categoria temática “direitos de cidadania”.

Selecionamos as ações categorizadas nesta temática para analisarmos qualitativamente os pedidos feitos ao STF. A proposta aqui foi entender os sentidos dos questionamentos dos mais diversos atores sobre essa temática em particular. Sabemos que o mecanismo de controle concentrado de leis é uma poderosa ferramenta de revisão judicial e de geração de jurisprudência na mais alta Corte do país – e ainda tem efeito vinculante⁶⁶ contra todas as decisões, quer sejam de instâncias jurídicas inferiores ou dos demais poderes federais, estaduais e municipais.

Não é a toa que seu uso seja interpretado como ato estratégico de atores políticos e sociais (TAYLOR, 2008). É por essa leitura que aqui observamos nas petições iniciais qual o sentido em requerer ação no STF. Em linhas gerais, entendemos por “sentido da petição inicial” os motivos para o acionamento da Corte, isto é, o que impulsiona os atores a solicitar revisão judicial de normas de legislaturas e governos passados e corrente no período.

O enfoque é na análise do conteúdo destas petições pensando não tão somente nos argumentos jurídicos levantados pelos requerente, mas, em especial, observando os argumentos que complementam o raciocínio e se dotam de valores morais e políticos. Toda petição se vale de preceitos constitucionais para indagar a constitucionalidade de certos diplomas.

Não destacamos que há uma disputa de sentidos entre os atores políticos e sociais e que ela se apresenta como uma interposição entre normas buscando a hierarquização de umas

⁶⁵ Apresentamos o desenho de coleta de informações e geração de dados no item 2.2 dessa dissertação.

⁶⁶ Art. 103-A e seus parágrafos, da CF/1988; art. 311, II; 927, II e 988, III, do CPC/2015 e art. 354-A a 354-G, do RISTF.

sob outras (balanço de direitos). Mas, a compreensão última da norma constitucional e sobre a constitucionalidade das leis compete ao STF. Apenas ele pode barrar em definitivo a execução política de diplomas. No limite, isso significa que a compreensão acerca da constitucionalidade das normas por parte dos mais diversos atores é limitada por seus interesses e leituras da norma constitucional e é regulada por sua capacidade técnica e permissividade que são receptores na ordem social.

A Constituição de 1988 é detalhista e foi construída visando permitir que todo cidadão (em seus mais diversos grupos) possa requisitar sua efetividade prática, quer por via de controle social⁶⁷ das ações dos poderes políticos, quer por auxílio de atores políticos e jurídicos – que, entre os mais diversos mecanismos e ferramentas de atuação que a CF/88 lhes garantam – podem em alguns casos (legitimados ativos) requerer ao STF a revisão das normas promulgadas ou em fase de formulação e das práticas ou omissões dos poderes – via ADPFs e ADOs, respectivamente.

O que queremos dizer aqui é que diversos atores, sejam eles políticos, sociais ou jurídicos, representando grupos e ideologias, manifestam-se contrários às diversas legislações que são formuladas pelo Congresso Nacional ou Presidência da República. Os motivos para fazê-lo não são apenas justificados por possíveis inconsistências e descompassos que essas normas possuam em relação a Constituição. Ao contrário, também caminham para a lógica de interesses desses grupos de oposição ao governo ou reposicionando da agenda governamental (quando o governo atual busca modificar norma anterior) ou até mesmo restringindo direitos estabelecidos por esses diplomas, etc.

De maneira geral, como discutimos na primeira seção, a norma em si é uma convenção que expressa práticas e costumes da sociedade como um todo (pensada neste ponto como singular, fundada e fundante pelo leviatã Estado-nação) e que são regulados em norma constitucional que tem por fim nortear e garantir a manutenção desses costumes e práticas (HAMILTON et. al., 1984; TOCQUEVILLE, 1998).

A Constituição de 1988 foi construída em um processo de mudança de regimes políticos – do autoritarismo, de 1964 a 1985, à democracia – e representa não uma ruptura com o passado, mas um reposicionamento das elites políticas e sociais na nova ordem estabelecida (ROCHA, 2013; COSTA, 2013). E, como todo reposicionamento político entre grupos distintos, ele se dota de conflitos e resoluções possíveis, porém, não ideais.

⁶⁷ Art. 5º, item XIV, LXXIII, e alínea a do item LXXII; art. 23º, item V; art. 204, item II; entre outros.

Isso posto, a classificação que realizamos a partir da leitura das petições iniciais teve por finalidade entender o aspecto central dos motivos dos demandantes das ações, de modo a compreender se buscavam avançar a legislação, incluindo e ampliando os direitos de cidadania a grupos e questões específicas ou manter a legislação no ponto que ela se encontrava na época do pedido. Realizamos a leitura das petições iniciais das 69 ações classificadas, na base de dados quantitativa de ações do STF, na variável “tema” como a categoria “direitos de cidadania”.

Com a leitura dessas petições buscamos analisar nas ações questionadas o que os demandantes expuseram como assuntos centrais – em relação aos dispositivos questionados – e os argumentos e valores nos questionamentos de constitucionalidade de certos dispositivos legais. Isto, porque, por exemplo, questionar o “direito à vida” é muito abstrato e generalista; nesse aspecto, o que se busca ao questionar tal direito? Como nos lembra Sadek (2004), os direitos constitucionalizados em 1988 são muito amplos e complexos e o seu grau de detalhismo contempla diversas facetas de direitos. Logo, é possível compreender o direito à vida sobre diversos aspectos: o direito da mulher em escolher ou não por abortar; o direito da criança em não ser abortada, etc. Vemos então que os direitos são postos em um balanceamento, onde se pesa e se disputa sentidos interpretativo e de valores hierárquicos entre as normas.

Para além da norma jurídica em questionamento – considerando-a como proponente de regulação e modificações na ordem vigente –, realizamos a leitura das petições observando o sentido do pedido à luz do sentido da norma em questionamento e sua consonância com a CF/88. Vejamos o exemplo clássico da ADI 3510, que tem como cerne a questão do direito à vida como garantia a toda e potencial vida, incluindo embriões cultivados *in vitro* e sem a pretensão de seus “donos” em fazer uso para a gestação de um feto – um futuro humano que daí se desenvolveria.

Na petição inicial dessa ação, seu requerente, o Procurador-Geral da República, alega com base em discursos de verdades médicas que a fecundação é o que marca o desenvolvimento da vida humana. Ora, o que se coloca em jogo nessa ação é o direito à vida (com qualidade) de pessoas que já estão formadas – portanto, que passaram desta fase embrionária, como entende o requerente.

Os pontos da lei em questionamento pontuados são os motivos e a permissividade desse uso pela norma infra-constitucional *para fins de pesquisa e terapia* de pessoas que se encontram em quadros vulneráveis de saúde, sendo que, comprovadamente se aponta – por outros estudos que não foram ponderados pelo requerente mas que foram apresentados pelos

amicus curiae e advogados de defesa – que tem seus males amenizados com o uso dessas terapias e, soma-se: as pesquisas apostam que, com o uso de células-tronco embrionárias em pesquisas, os tratamentos e consecutivas curas de diversas doenças podem ser vistas no horizonte.

Os dispositivos dessa lei questionada deixam nítido que a possibilidade do uso “não-comercial” e com fins “exclusivos” em pesquisas e terapias só poderá ser realizado com o consentimento dos genitores dos embriões. Isso posto, fica evidente que, ao permitir seu uso, não há interesse em tirar aquela “vida” de um tubo de ensaio – o que significa, se interpretarmos a questão como o Procurador o faz, um cárcere eterno para aquele ser humano quando não descartado.

Observando essa e demais ações peticionadas no STF – algumas que ainda não obtiveram sua resolução final –, podemos cair na falácia de classificá-las a partir de nossa subjetividade mais do que pelo sentido das ações. Evidente que seria tenebroso de nossa parte inferir à lógica do requerente, da ADI utilizada no exemplo, que o mesmo almejava retroagir direitos devido aos motivos nefastos que poderia ter. Longe disso. Nós, enquanto pesquisadores e membros do mesmo corpo social (com “s” maiúsculo), participamos das discussões e incorporamos os discursos – de ambos os lados da disputa – em nosso saber ciência e senso comum.

Isso significa que, mesmo em posse de juízos de valor específicos, objetivamos deixá-los de lado, de modo a nos remeter a forma como as decisões foram interpretadas em geral e – principalmente – em relação à própria Constituição. Nenhuma interpretação é isenta de interesses, valores e pré-concepções, como já nos remetia os fundadores das ciências humanas e sociais. Contudo e sabendo disso, realizamos o esforço de analisar as decisões pela chave constitucional, pensando nos demais direitos que estão implícitos na razão de decidir do Supremo e que foram negligenciados – em determinados casos – pelos requerentes.

Um outro exemplo – e que será apresentado a baixo para melhor ilustrar a aplicabilidade das categorias da variável gerada “sentido da petição” – é a ADI 3311. Falemos brevemente dela. Apesar de haver um interesse à não vinculação de propaganda de tabacos em veículos de grande circulação midiática por parte de quem aqui realizou a análise qualitativa, ao ler a petição e compreender os sentidos dela, a partir da leitura e entendimento da norma em questão e seu pareamento com a Constituição, fica evidente que o requerente da ação a peticiona no sentido de evitar mudanças na legislação que *vedem* o direito à liberdade (categoria “contenção de retrocessos aos direitos vigentes”) de manifestação de comunicação

e de livre comércio, ambos garantidos – porém, para o produto em questão, restringida a certa regulação – pela CF/88.

Veja, o direito à saúde entra em embate com o direito à liberdade. Não nos cabe aqui valorar sobre qual direito é mais importante. Apontamos simplesmente para o fato de que estes balanceamentos de direitos representam uma disputa entre atores políticos ou sociais. Logo, a variável “sentido da petição inicial” vai de encontro com os valores do ator requerente da ação em contraste com os preceitos constitucionais em disputa, porém, posicionamos nosso olhar para os argumentos e valores intrínsecos dos requerentes mais do que os argumentos jurídicos pontuados como “motivações” para a judicialização.

Portanto, e, em linhas gerais, a classificação partiu da leitura das petições iniciais (arquivo relativo a manifestação do requerente da ação), analisando-as com olhar crítico sobre aquilo que se elencou como “dispositivo legal questionado” na página do STF e com base contrastiva na CF/88, buscando as disparidades entre aquela(s) norma(s) com toda a Carta. Após, percebemos muito mais as falas e argumentos de valor dos atores que peticionaram a ação do que os argumentos legais mobilizados para fazê-lo, posto que a interpretação constitucional de atores políticos, sociais e jurídicos que requerem ações no STF é enviesado segundo seus interesses. Portanto, entendemos que os balisamentos legais para a judicialização são meios para um fim estratégico desejado.

Realizada a leitura e análise descrita acima, classificamos as petições iniciais em duas variáveis: “sentido da petição inicial” – conforme já enunciamos suas bases analíticas – e “assuntos em questão na petição inicial”. Falemos primeiro sobre esta.

Apesar da classificação em tema e temáticas, quando observamos as ações de maneira qualitativa – pela análise das petições iniciais – pudemos especificar ainda mais os aspectos que se colocavam em questionamento no STF. A variável “assunto em questão na petição”, ao contrário da “temática” – que é específica ao dispositivo legal questionado –, busca apresentar a compreensão da análise qualitativa sobre o quê era posto em destaque na discussão e motivos para judicializar os diplomas em questão.

As temáticas foram classificadas a partir da análise de conteúdo dos dispositivos legais questionados nos diplomas que deram entrada para a revisão judicial do STF. Já o assunto das petições são referentes aos motivos em peticionar ações, almejando convencer a Corte de que suas demandas eram válidas (procedentes), segundo a ordem constitucional estabelecida em 1988.

Para isso, realizamos a leitura de todo o conjunto de petições iniciais das 69 ações relativas a categoria “direitos de cidadania” buscando relações e argumentos que justificassem

o pedido dos autores. Em linhas gerais, verificamos também os dispositivos jurídicos mobilizados para balizar os argumentos. Apesar disso, o nosso interesse aqui se debruçou nas justificativas argumentativas e conclusivas similares a noção de *obiter dictum* empregada nos acórdãos, ou seja, onde se depositaram os juízos de valor dos requerentes.

Temos como exemplo a ADI 3446, classificada da seguinte forma:

- Tema: “direitos de cidadania”;
- Temática: “direitos sociais”;
- Assunto: “liberdade de ir e vir”

O requerente dessa ação foi o Partido Social Liberal (PSL) que questiona o diploma de autoria do Presidente da República e do Congresso Nacional, conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (lei 8.069/1990). Para a classificação de seu assunto foi necessário a leitura da petição inicial.

Nela, examinamos que o principal argumento mobilizado pelo requerente estava relacionado ao direito à liberdade de ir e vir de crianças e adolescentes e os impactos que esse direito, regulamentado pelo ECA estabeleceram nas ações procedimentais de setores dos poderes executivos locais – tanto no acolhimento de crianças carentes como na prisão de crianças sem flagrante, dado que esse direito impede que menores sejam levados coercivamente e de modo vexatório para delegacias. Voltaremos a esse exemplo para ilustrar a categoria “restrição de direitos” da variável “sentido da petição”. Por hora, atemo-nos para como o enfoque da petição delimitou o assunto.

Outro exemplo é a ADI 3239. Ela foi classificada:

- Tema: “direitos de cidadania”;
- Temática: “direitos sociais”;
- Assunto: “comunidades quilombolas”

O requerente da ação – o Partido da Frente Liberal (PFL) – questionou o decreto de autoria do Presidente da República (requerido) que regula a demarcação de terras quilombolas. Ao observar os argumentos do requerente na petição inicial, notamos que seus argumentos se referem ao direito de comunidades quilombolas em possuir terras e a regulamentação dessa demarcação.

No entanto, a questão central argumentada para essa demarcação giram em torno da auto-atribuição de pessoas que se colocam como remanescentes de comunidades quilombolas formadas no período colonial naquele território pleiteado. Segundo o ator requerente, o “problema” desse diploma é que os principais critérios para essa demarcação não são

históricos-antropológicos, mas a indicação dos próprios interessados nessas terras. Por isso essa ação foi classificada como “comunidades quilombolas”, dado que a questão central em discussão pelo ator requerente não é relativa à regulação de procedimentos demarcatórios; ao contrário, é relativa aos critérios de “auto atribuição” para a demarcação em favorecimento desses grupos (que muitas vezes não conseguem recuperar a trajetória familiar para comprovar tal origem e inserção de antepassados nesses quilombos).

Em linhas gerais, a variável “assunto em questão” não é referente a uma aspecto exclusivo das temáticas. A classificação que realizamos pode ser sobreposta em mais de uma temática, isto é, o assunto “liberdade de ir e vir”, por exemplo, pode também estar relacionado com outras temáticas, como uma questão temática que envolva um direito civil ou social. Isto porque a temática é relativa aos dispositivos da lei questionada (de autoria do ator requerido na ação) e a variável “assunto da petição” se refere aos argumentos centrais da petição do ator requerente.

Para ilustrar esse raciocínio, falemos do “assunto” categorizado como “preservação ambiental”. Ele foi relacionado em oito ocasiões com a temática “meio ambiente” e uma vez com a temática “direitos civis”, totalizando, portanto, nove ações que continham esse assunto como objeto central da petição. Quando analisamos a fundo o que era questionado no caso destoante, observamos que, apesar do diploma questionado ser relativo aos “direitos civis”, a discussão sobre a posse de terras (direitos civis: direito à propriedade), era secundária frente a questão das áreas de preservação permanente – principal linha argumentativa do ator requerente da petição.

Portanto, não significa que os dispositivos questionados não sejam referentes ao direito de propriedade. Ao contrário, eles o são. A questão que se coloca é que nessa variável é relativa aos assuntos mais tocantes aos requerentes espelhando seus valores e motivos em acionar o STF. Isso, contudo, não significa que conseguiremos traçar e explicar todos os motivos para esses acionamentos em sede de controle constitucional. Nosso objetivo é contribuir qualitativamente para a compreensão desses usos, mesmo que de maneira fragmentada, pois sabemos que as ciências humanas não dão conta de cobrir em esforços individualizados todos os aspectos sociológicos da ação humana.

A variável “sentido da petição” foi gerada a partir da leitura analítica das petições iniciais e com base nos argumentos valorativos dos atores, buscando similaridades e diferenças entre os fenômenos observados. Segundo Strauss & Corbin (2008, p. 105), *conceituação* é o ato de “nomear fenômenos [permitindo] aos pesquisadores agrupar fatos, acontecimentos e objetos similares sob um tópico ou classificação comum”.

Isso significa que as categorias aqui postas representam fenômenos distintos, apesar de algumas similaridades que possam ter. Isto porque o ato de conceituar é uma abstração única e que varia de acordo com o objeto, definições teóricas e abstrações cognitivas que os pesquisadores possuam e realizam:

É importante entender que objetos, eventos, atos e ações/interações classificados têm atributos e que a maneira como alguém define e interpreta esses atributos (ou significados dados a eles) determina as várias formas por meio das quais os conceitos são classificados [...] Ao conceituar estamos abstraindo [...] quando classificamos coisas similares e separamos aquelas que acreditamos diferentes, estamos respondendo às características ou propriedades inerentes aos objetos que consideramos relevantes. As imagens que são provocadas em nossa mente podem ou não ser diferentes das perspectivas culturais comuns ou das noções sobre as coisas. Se nossas imagens são diferentes das formas usuais ou padronizadas de pensar sobre as coisas, e se conseguirmos ver objetos, fatos ou acontecimentos de novas formas, então podemos criar novas explicações teóricas. (STRAUSS & CORBIN, 2008, p. 106-107).

É por esta lógica de análise que dividimos nossos fenômenos observados (ações) na variável “sentido da petição” em três categorias:

- a) **Avanço de direitos:** acionamento do STF buscando realizar direitos constitucionais ou avançar legislação no sentido de ampliação da agenda de direitos ou sua efetiva prática – quando o direito está previsto na Constituição, mas não se inscreve em normas infraconstitucionais;
- b) **Restrição de direitos:** acionamento do STF buscando conter ou restringir mudanças na legislação que avancem a agenda de direitos de cidadania, isto é, legislações estas que busquem garantir a execução dos preceitos constitucionais ampliando o leque de direitos não antes estabelecidos de maneira objetiva;
- c) **Contenção de retrocessos aos direitos vigentes:** acionamento do STF no sentido de conter mudanças reacionárias na legislação vigente, ou seja, conter nova norma que modifique o entendimento anterior (legislação vigente) e sua aplicabilidade no sentido específico de retroagir direitos para um cenário conservador (reacionário).

Sobre a categoria “**avanço de direitos**”, ilustramos a classificação a partir da ADI 3622. De autoria da Associação dos Defensores Públicos, a ação questiona o Poder Executivo Federal devido a ausência em mecanismos que promovam condições objetivas para a aplicabilidade da norma constitucional de assistência jurídica integral e gratuita aos que

comprovarem insuficiência de recursos. Havendo garantia expressa desse direito na Constituição, a autora da ação aponta que o Estado não a cumpre, portanto, a demanda visa a garantia de direito constitucionalizado que não é posto em prática.

Essa categoria é inversa à "**restrição de direitos**", pois busca o avanço inclusivo dos direitos e visa solução para a constatada ausência de práticas que garantam a efetividade de direito Constitucional, portanto é interpretada como um "avanço" efetivo da agenda de direitos - o que faz valer ou expandir direitos constitucionalmente garantidos.

Um exemplo da categoria "**restrição de direitos**" é a ADI 3446. Nela o Partido Social Liberal (PSL) questiona a constitucionalidade de uma série de dispositivos do ECA, sobretudo aqueles que impedem a detenção de crianças e adolescentes para averiguação, ou por motivo de perambulação. O autor da ação argumenta que "as crianças carentes, ainda que integrantes deste quadro dantesco e desumano, não mais poderão ser recolhidas pois adquiriram o direito de permanecer na sarjeta". Nesse exemplo lê-mos que a razão em peticionar implica em restringir um direito (à liberdade de ir e vir) garantido às crianças; portanto, foi classificada no sentido de restringir direitos.

Já a categoria "**contenção de retrocessos aos direitos vigentes**" pode ser lida como oposta à categoria "restrição de direitos". Nesta última classificamos petições que tinham como desejo conter legislações que modificavam o *status quo* para um novo *status* mais inclusivo. Já na "contenção de retrocessos aos direitos vigentes" classificamos as petições que também tinham como objetivo a contenção de mudanças na ordem vigente só que, neste caso, aquelas mudanças que excluiriam grupos, diminuindo o acesso aos direitos sociais, econômicos, de justiça social, entre outros, dessa forma restringindo direitos já implementados.

Essa categoria foi criada a partir da compreensão de que nem sempre as petições são em sentido de avanço ou da restrição desses avanços. Isto é, é possível pensarmos logicamente que algumas petições são no sentido de conter legislações reacionárias aos direitos, buscando manter o *status quo* mais inclusivo do que seria se essas legislações questionadas vigorassem.

Evidente que toda vez que o STF se manifesta favorável às demandas inseridas nesta categoria ele se coloca de modo a conter modificações na legislatura que poderiam impactar negativamente na agenda de direitos, contribuindo, portanto, à garantia de direitos. Interpretamos, assim, enquanto uma forma de avanço, também aquelas decisões que visem barrar "retrocessos".

Um exemplo de classificação nessa categoria é a ADI 3311. Nela, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) questiona os limites estabelecidos pela Medida Provisória à propaganda comercial de tabaco, que não poderia mais ser veiculada em rádio e TV, retirando, na interpretação do autor, o direito de livre manifestação de comunicação assegurado pela Constituição. Alega o requerente que na Constituição já haveria dispositivos que limitam esse tipo de propaganda e que a MP proposta é mais restritiva, retirando esse direito estabelecido constitucionalmente.

O que é questionado é a vedação que a nova lei de iniciativa do Poder Executivo impõe. Enquanto pensamos no *ethos* que envolve a restrição descrita na petição, entendemos que a MP visa diminuir custos com tratamentos médicos aos fumantes, dado que o tabagismo é causa de diversas doenças respiratórias e entre outras. Contudo, diminuir os custos de políticas públicas não é necessariamente uma forma de avanço do direito à saúde.

Por outro lado e, de modo pragmático, apesar de valorativamente podermos ter opinião contrária à propaganda de tabaco, é preciso considerar que a ação de restringir um direito adquirido constitucionalmente não é medida que avance direitos ou – menos ainda – que altere a ordem estabelecida de forma a ser mais inclusiva. Não obstante, e, independente de opinião pessoal e moral que possamos ter sobre essa matéria, entendemos aqui que na manifestação do requerente há uma demanda pela manutenção dos direitos adquiridos e que se manifesta então contrário às mudanças que retroajam direitos desse grupo em particular. Conforme argumenta a autora da ação:

Não há legitimidade para se impedir a venda de produto lícito ou a sua publicidade, sem limitar direitos fundamentais dos eventuais clientes, nomeadamente, a liberdade de conhecer e adquirir os produtos comercializados, além de direitos das próprias empresas, que devem ter a liberdade de vender e tornar públicos, com limitações, os seus produtos. (CNI / ADI 3311 – Petição Inicial⁶⁸).

Dessa forma, ao observarmos o sentido da petição, e a forma como o STF respondeu a essas petições, responderemos ao problema central da pesquisa, que é verificar se e em que medida a atuação do tribunal tem contribuído para fazer avançar uma agenda de direitos de cidadania – considerando avanço tanto a garantia de direitos constitucionais quanto sua expansão.

⁶⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2246660>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

Capítulo 3 | Análise dos dados

Os dados gerados na pesquisa foram analisados buscando verificar até que ponto o STF tem contribuído para a garantia ou avanço de uma agenda de direitos à sociedade civil. Em linhas gerais, para que o Supremo possa contribuir, em termos de controle de constitucionalidade, com qualquer avanço de direitos, faz-se necessário seu acionamento por atores externos, limitados a um pequeno grupo de representantes políticos, atores jurídicos e da sociedade civil organizada que reúnem diversos interesses econômicos e sociais.

Na primeira seção da análise comparamos as agendas de produção legislativa e das ações que ingressaram no STF no primeiro governo Lula (2003 a 2006) observando até que ponto essas agendas foram compatíveis, isto é, buscando visualizar se existe uma correspondência em matéria da produção legislativa, com aquilo que foi levado ao questionamento do STF. Buscamos responder o quanto da agenda legislativa durante esse governo foi questionada no STF, com atenção especial ao tema dos direitos de cidadania.

Na sequência, voltamos nossa atenção ao tema da agenda de direitos e garantias da sociedade civil, analisando as ações em sede de controle concentrado de constitucionalidade no STF que judicializaram os “direitos de cidadania”. Entre as perguntas que buscamos responder estão: quais dimensões dos direitos de cidadania estão sendo judicializadas? Quem está judicializando e com quais objetivos?

Buscamos ainda entender como o STF respondeu a essa judicialização, verificando se e em que medida o tribunal contribuiu para a garantia e/ou ampliação de direitos de cidadania, observando a dinâmica decisória do tribunal.

Com essa análise, almejamos contribuir com o debate acerca do alcance da judicialização das políticas públicas no Brasil e do conseqüente papel que o STF desempenha no sistema político, contribuindo para a discussão do papel dessa instituição na democracia.

3.1 Comparando agendas: produção legislativa e questionamentos à Corte

Ao desconsiderarmos as concessões de rádio e TV do total da produção legislativa (898) da base de dados gerada a partir do SILEg⁶⁹, constatamos que a média de normas no período em análise é de 224,5 normas/ano. A tabela 1 apresenta uma síntese do processo de sistematização e codificação das duas bases (produção legislativa e ações no STF).

⁶⁹ Protocolo: EA13103318494. Base de dados recebida via “e-SIC” (Lei 12.527/2011) em 13 de maio de 2015, correspondendo apenas ao período da análise proposta nessa dissertação (2003 a 2006).

Nela, observamos que do total de 898 normas produzidas, 29% são referentes a categoria “direitos de cidadania” – o que corresponde a segunda maior produção de legislação do período. Além disso, a maior parte das normas geradas foram Leis Ordinárias e Decretos Legislativos, correspondendo em conjunto a aproximadamente 92% do total gerado. Os atores ligados ao Poder Legislativo (Congresso Nacional) foram os maiores responsáveis por esse montante: 61% das normas do período. Já o Poder Executivo foi responsável por 35% desses diplomas.

Do total de ações no STF, reparamos que a maior recorrência se dá sob o tema da sociedade civil (direitos de cidadania), representando 27% do total, sucedido pelos temas agentes públicos, administração pública, administração da justiça e regulação econômica, respectivamente. Parece, assim, haver correspondência entre as agendas no que se refere à incidência das temáticas, estando as proporções bem próximas.

Tabela 1: Distribuição da produção legislativa e das ações no STF por tema

Tema	Produção Legislativa, com concessão de rádio e TV¹	Produção Legislativa, sem concessão de rádio e TV¹	Total de ações no STF²	Ações no STF que questionam legislação federal do período²
Administração pública	86%	31%	16%	14%
Administração da justiça	2%	8%	13%	14%
Agentes públicos	3%	14%	19%	19%
Competição política	-	1%	6%	6%
Regulação econômica	3%	12%	11%	13%
Regulação tributária	1%	6%	8%	10%
Direitos de cidadania	6%	29%	27%	23%
Total (N)	4.379	898	255*	155**

¹ Base de produção legislativa; ² Base de ações no STF.

* Totalizando 327 diplomas em 255 ações: 228 ADIs, 23 ADPFs, 3 ADCs e 1 ADO.

** Totalizando o N de 178 diplomas questionados em 155 ações: Administração pública (22), Administração da justiça (22), Agentes públicos (30), Competição política (9), Regulação econômica (20), Regulação tributária (16), Direitos de Cidadania (36).

Dos dados referentes as ações questionadas no STF, quantificamos e qualificamos em temas e temáticas o conjunto de 255 ações que deram entrada no período em análise e que questionaram exclusivamente diplomas federais.

Contabilizamos na tabela 2 os tipos de ações presentes na base. Verificamos que as ADPFs e ADOs correspondem a menos de 10% do total, apontando que o STF foi pouco acionado para decidir sobre omissões ou descumprimentos – o que nos leva a relativizar o

argumento de que a Corte é acionada como via alternativa à política tradicional quando os poderes representativos eleitos são inativos acerca das demandas que os perseguem.

A única ADO distribuída no período era referente ao tema da administração da justiça, relativa à organização do Poder Judiciário. Das 23 ADPFs distribuídas no intervalo, 39% foram referentes ao tema “direitos de cidadania” e se subdividiram nas seguintes temáticas: direitos sociais e atividade de entidades de classe e sindicatos, apresentando cada uma 33%. Direitos do consumidor, regulação do exercício profissional e regulação do trânsito também apresentaram os mesmos percentuais: 11% cada.

Tabela 2: Tipos de ações (%)

Tema	Tipo de Ação (%)			
	ADI	ADC	ADPF	ADO
Administração Pública	15%	-	26%	-
Administração da Justiça	14%	-	4%	100%
Agentes Públicos	21%	-	-	-
Competição política	5%	-	13%	-
Regulação econômica	11%	-	13%	-
Regulação tributária	8%	33%	4%	-
Direitos de cidadania	25%	67%	39%	-
Total (N)	228	3	23	1

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Algumas ações questionavam mais de um diploma. Por isso, contamos os diplomas questionados em cada ação, chegando então ao número de 327 diplomas questionados ao todo em 255 ações, conforme apresentamos na tabela 3. Ainda sobre esse dado, cabe uma ressalva: do total de 327 diplomas em 255 ações, observamos que 102 diplomas foram questionados em mais de uma ação. Isso significa que o STF foi acionado 255 vezes para decidir sobre 205 diplomas.

Ainda na tabela 3, podemos observar que 46% do total de diplomas questionados foram promulgados em governos anteriores ao período em análise. Dividindo o período anterior a 2003 em três intervalos - período (1) regime militar, (2) primeiros governos após redemocratização, e (3) governo antecessor - constatamos que 4% desses diplomas estão inseridos no primeiro período; 11% no segundo; e 30% no terceiro. Se desconsiderarmos as duplicações de diplomas questionados, esse valor se altera de maneira a aumentar o questionamento do governo antecessor ao período em análise em 8 pontos percentuais.

Esse dado corrobora afirmação de Taylor (2007) de que o STF é uma *venue seeking*, onde governos atuais e suas coalizões o acionam para questionar normas anteriores, em especial, da gestão anterior, como estratégia de governo.

Tabela 3: Diplomas questionados no STF (2003 – 2006), pelo período da promulgação (%)

Período	Diplomas questionados	Diplomas questionados (sem duplicação)
1940 a 1985	4%	7%
1986 a 1994	11%	11%
1995 a 2002	30%	36%
2003 a 2006	54%	46%
Total (N)	327	205

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Observamos que das ações distribuídas no período, 44% questionavam o Governo Federal⁷⁰, 42% apenas o Executivo Federal e 15% apenas o Legislativo Federal. Partidos políticos, pessoas físicas, sindicatos e entidades nacionais somam 77% dos atores que requereram ações no intervalo analisado; a OAB e o Procurador-Geral da República somam 18% dos requerentes. O poder Executivo Federal não foi requerente em nenhuma ação que deu entrada no STF no período de 2003-2006. Os únicos atores ligados ao poder público eleito foram Governadores de Estados (4%) e Mesa de Assembleias Legislativas (1%) do total.

A tabela 4 mostra quais foram os requeridos, classificando-os pelo requerente. Apesar dos grupos ligados à sociedade civil terem realizado mais petições de ações no STF (196 ações), constatamos que os poderes públicos eleitos foram os atores que mais deram entrada em ações onde o requerido era o governo federal.

Se somarmos as requisições de ações que tiveram como requeridos o poder Executivo (Governo e Executivo), veremos que, comparado aos demais requerentes, os grupos ligados à sociedade civil foram os que menos peticionaram ações. Essa diferença não é gritante. Mas, preliminarmente, poderíamos concordar aqui com a argumentação de Taylor & e Da Ros (2008) de que os partidos que anteriormente representavam os sindicatos – em especial o PT – adquiriram vozes no governo federal e, por isso, abstiveram-se dos mecanismos de acionamento do STF.

⁷⁰ Nomeamos como Governo Federal a soma de dois ou mais atores políticos requeridos que correspondam o Executivo e algum dos dois poderes Legislativos (Senado ou Câmara dos Deputados Federais).

Tabela 4: Requerido na ação, por tipo de requerente

Tipo de requerente	Requerido na ação			Total (N)
	Executivo	Legislativo	Governo	
	Federal	Federal	Federal	
Poder público eleito	31%	8%	62%	13
Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	33%	11%	57%	46
Sociedade civil organizada	45%	16%	39%	181
Partidos Políticos	60%	7%	33%	15

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Contudo, quando examinamos a diferença de petições dos atores comparando seu comportamento com os diplomas de períodos anteriores ao primeiro governo Lula, vemos que essa afirmação não se mostra sólida no período em análise, conforme visualizamos na tabela 5. Quando comparamos com os anos anteriores da promulgação desses diplomas, notamos aumentos nas requisições de ações por grupos ligados à sociedade civil questionando diplomas promulgados durante o período de 2003 a 2006.

Tabela 5: Ações que questionam legislação federal por requerido, por tipo de requerente e por período da promulgação da norma

Tipo de requerente	Anterior a 2003				2003 a 2006			
	Requerido na ação			Total	Requerido na ação			Total
	Executivo	Legislativo	Governo		Executivo	Legislativo	Governo	
	Federal	Federal	Federal		Federal	Federal	Federal	
Poder público eleito	8%	-	11%	9%	1%	3%	4%	3%
Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	32%	-	28%	28%	4%	16%	19%	12%
Sociedade civil organizada	50%	-	40%	42%	39%	72%	48%	49%
Partidos Políticos	11%	100%	21%	21%	55%	9%	30%	37%
Total (N)	38	5	57	100	69	32	54	155

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Os partidos políticos são responsáveis por 21% dos pedidos de revisão de normas anteriores a 2003 e 37% do total das normas promulgadas no intervalo de 2003 a 2006. O comportamento da sociedade civil organizada não foi diferente: peticionou 42% do total de ações que questionavam legislações anteriores a 2003 e 49% daquelas promulgadas no intervalo de 2003 a 2006. Esses dados nos permitem dizer que houve um aumento da participação de grupos ligados à sociedade civil na proposição de ações no STF. Em linhas gerais, o que verificamos aqui é que a participação desses grupos foi massiva – correspondendo a 86% das ações que deram entrada no período – e que a busca por revisão judicial de diplomas nesse intervalo teve como alvo principal a produção legislativa do governo da época.

Em relação aos temas das ações que deram entrada no período, observamos na tabela 6 que os atores vinculados ao poder público eleito e atores e instituições do sistema jurídico propuseram mais ações questionando normas referentes ao tema “direitos de cidadania” que os grupos organizados da sociedade civil. Uma das explicações para isso é que as entidades representativas da sociedade civil organizada precisam cumprir os requisitos de “pertinência temática” com sua área de atuação para peticionar ações sobre determinados assuntos.

Tabela 6: Temas das ações, por tipo de requerente

Tema	Tipo de requerente				Total
	Poder público eleito	Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	Sociedade civil organizada	Partidos Políticos	
Administração Pública	31%	11%	9%	27%	16%
Administração da Justiça	-	15%	20%	4%	13%
Agentes Públicos	-	37%	19%	12%	19%
Competição política	8%	2%	3%	12%	6%
Regulação econômica	-	7%	11%	17%	11%
Regulação tributária	23%	-	8%	10%	8%
Direitos de cidadania	39%	28%	31%	19%	27%
Total (N)	13	46	118	78	255

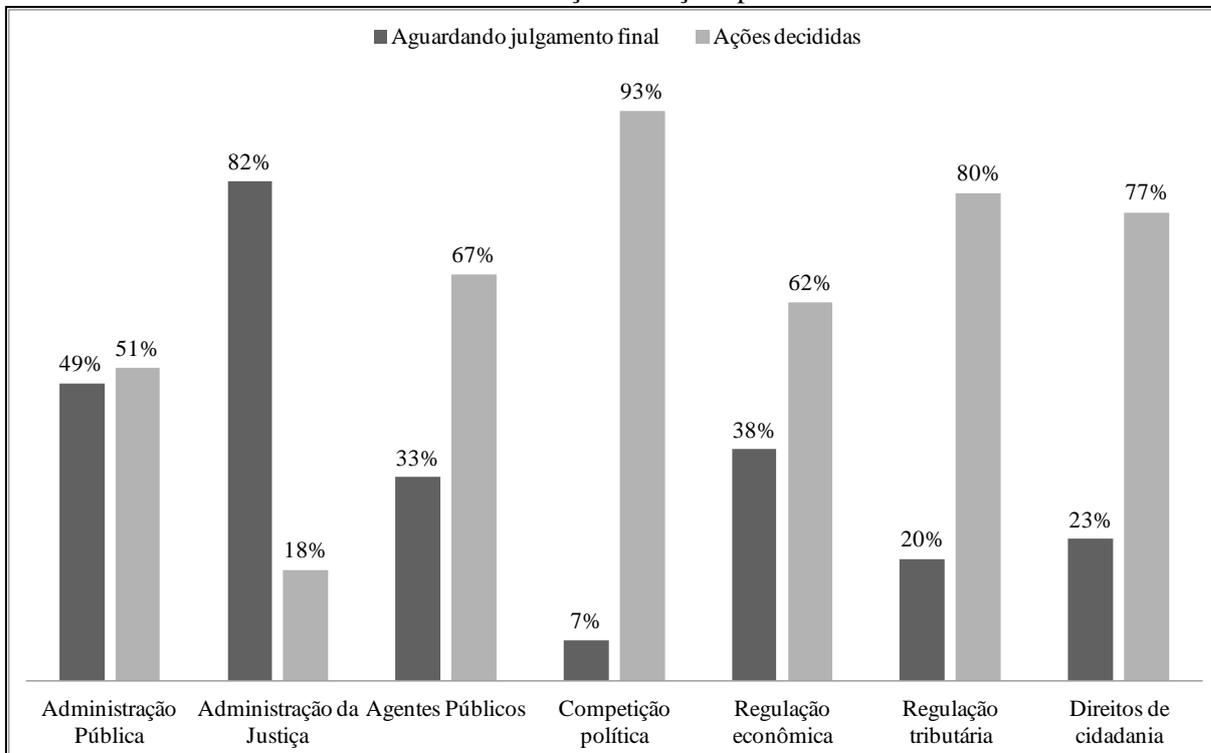
Elaboração própria. Base de ações no STF.

Pouco mais de dois terços (63%) das ações distribuídas foram decididas até a finalização da geração do banco de dados (em março de 2016). Conforme o gráfico 1, 77% das ações relativas ao tema de direitos de cidadania foram decididas em definitivo. Das ações que deram entrada no STF entre 2003 a 2006, notamos que na categoria administração da justiça a quantidade de ações que ainda esperam um julgamento final é superior àquelas que foram julgadas até o término da coleta dos dados. De certo modo, isso nos ilustra que houve maior celeridade da Corte em decidir sobre temas relativos à regulação dos direitos de cidadania do que naqueles que apontamos.

Evidente que há questões classificadas na categoria direitos de cidadania que impactam diretamente na administração pública, como, por exemplo, questões relativas à Previdência Social, à organização do SUS, à segurança pública, entre outros. Contudo, o impacto que essas questões ocasionam na regulação da vida coletiva e na consecutiva utilização dos serviços públicos – e dos direitos à aposentadoria, segurança, etc. – são muito mais determinantes para as pessoas envolvidas do que para uma máquina de administração do

bem público se pensarmos esses tópicos sob o aspecto do acesso a bens coletivos como anteriores à prática de gestão.

Gráfico 1: Situação das ações por tema



Elaboração própria. Base de 255 ações no STF.

Pensando ainda na situação das ações no STF – se tiveram ou não um julgamento definitivo –, analisamos a resposta que os requerentes obtiveram. Em linhas gerais, constatamos que não há diferença significativa entre a quantidade de ações decididas entre os tipos de requerentes. Proporcionalmente, a quantidade de ações por tipo de requerente que ainda não tiveram decisão é a mesma daquelas que foram concluídas. Isto permite dizer que, como esperado e para as ações observadas, ao contrário dos temas, o tipo de requerente não interfere na agenda de julgamentos, pois, independente do tipo de requerente, a proporção de julgamentos em definitivo ou que ainda aguardam um desfecho é a mesma.

Contudo, isso não significa que a demora do STF em proferir decisões não tenha variações segundo os requerentes. O intervalo de tempo das ações que tiveram o julgamento final em anos – entre a entrada ao julgamento definitivo por tipo de requerente da ação variou segundo o tipo de requerente. Do total de 160 ações julgadas 70% foram concluídas em até 2 anos, correspondendo a 65% do total de ações julgadas durante o primeiro mandato presidencial de Lula e que deram entrada no STF no mesmo intervalo.

Para os 30% restantes das ações que deram entrada no intervalo de 2003 a 2006, notamos que a espera foi de 3 a até 11 anos para 48% das ações requeridas por Atores e instituições ligados ao sistema jurídico; 38% para atores políticos eleitos e 30% referentes às demandas da sociedade civil organizada e 20% aos partidos políticos.

Em síntese, percebemos aqui que ter a ação julgada independe do tipo de requerente. Contudo, o tempo de resposta do STF se mostra diferenciado entre eles e em relação aos temas dos diplomas. Os partidos políticos foram contemplados com decisões finais mais rápidas do que os demais tipos de requerentes aqui observados. Em média, suas petições tiveram decisão final em até 1,5 anos, sendo que a maioria de suas petições foram decididas em menos de um ano. A sociedade civil organizada esperou em média 2 anos para as decisões finais, sendo que a maioria de suas petições decididas em menos de um ano.

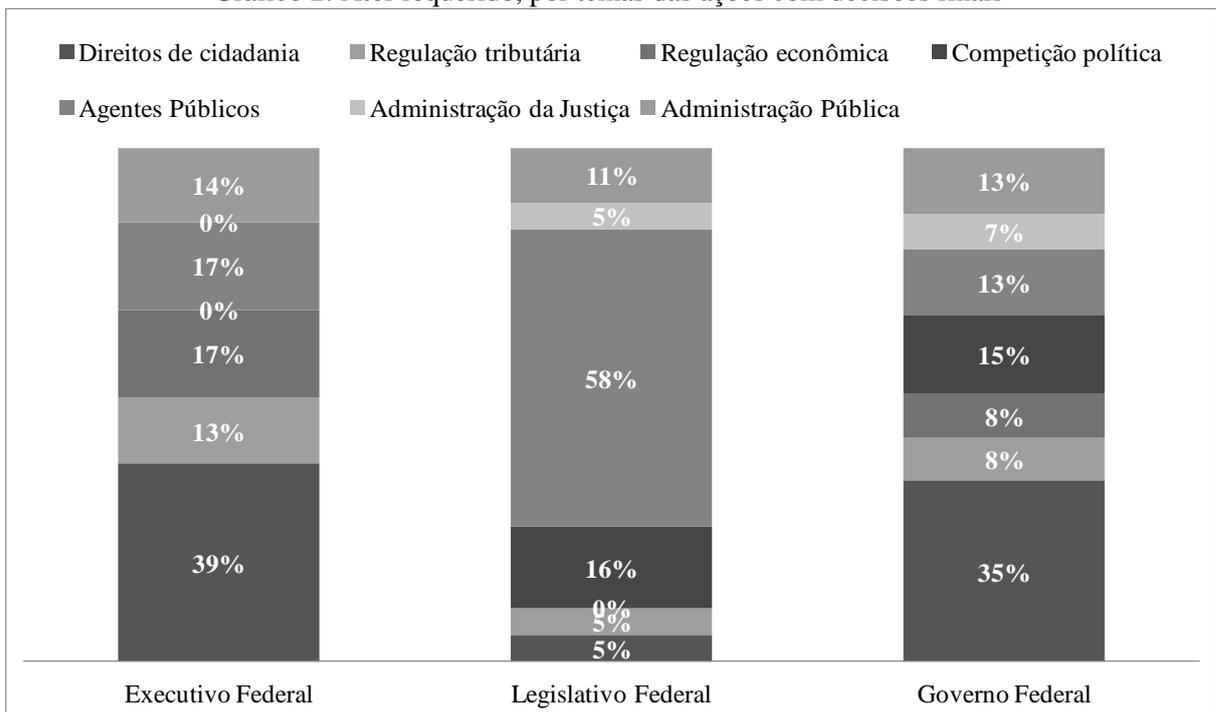
De maneira geral, tanto o poder público eleito quanto os atores e instituições ligados ao sistema jurídico foram os requerentes que mais aguardaram por decisões finais do STF. A média de decisões de ambos foi de 3 anos. Além disso, a mediana desses dois atores sugere que houve em geral uma maior demora em decidir questões peticionadas por atores ligados ao sistema jurídico do que ao poder público⁷¹.

Em contrapartida, os dados apontaram que as ações em que o requerido era o poder Executivo tiveram julgamentos mais ágeis. Das ações em que era o único requerido, 79% tiveram seu julgamento final em até 2 anos da entrada. Além disso, se considerarmos as ações que esse ator era requerido em conjunto com o poder Legislativo (categoria “Governo Federal”) observamos que 62% dessas ações foram concluídas até o segundo ano posterior ao seu ingresso.

No gráfico 2 analisamos os temas das ações peticionadas e que tiveram julgamento final por requerido. Em linhas gerais, percebemos que as categorias correspondentes ao poder Executivo e ao Governo Federal respondem por mais de 35% das normas formuladas que classificamos como “direitos de cidadania”. Sozinho, o poder Legislativo praticamente não teve produção legislativa levada à revisão pelo STF. Outro tema muito questionado foi a regulação econômica, sendo notório que as petições miraram no poder Executivo enquanto requerido.

⁷¹ Poder público – total de 8 ações, média: 3 anos, mediana: 1 ano, moda: 1 ano; Atores e instituições ligados ao sistema jurídico – total de 29 ações, média de 3 anos, mediana: 2 anos, moda: menos de um ano; Sociedade civil organizada – total de 67 ações, média de 2 anos, mediana: 1 ano, moda: menos de um ano; Partidos políticos – total de 56 ações, média de 1,5 anos, mediana: menos de um ano, moda: menos de um ano.

Gráfico 2: Ator requerido, por temas das ações com decisões finais



Elaboração própria. Base de ações no STF.

Totais (N): Executivo Nacional (70), Legislativo Federal (19), Governo Federal (71).

Visto que o interesse desta pesquisa repousa no uso estratégico do tribunal constitucional como via de contestação de diplomas que, especificamente, tratam de temas que envolvam o que nós aqui nomeamos como “direitos de cidadania”, na próxima seção apresentaremos de forma mais aprofundada esses usos por diversos atores.

3.2 Análise das petições iniciais

Analisando as ações classificadas no tema “direitos de cidadania”, apresentamos aqui o detalhamento das características relevantes para nosso problema de pesquisa. O primeiro aspecto de interesse é que, dentre as ações que ingressaram no STF e que tiveram os dispositivos em questionamento categorizados como “direitos de cidadania”, não houve a ocorrência de nenhum questionamento em caráter de omissão (ADO). Ou seja, nenhum dos requerentes alegou omissão de algum dos poderes sobre algo relativo aos direitos de cidadania - o que poderia ser um indício de que os poderes representativos não tem se omitido em legislar sobre essa temática. Esse indício corrobora com o volume de diplomas classificados como direitos de cidadania na base de produção legislativa.

Outro aspecto notado é que uma das duas ADCs que deram entrada no STF no período (2003 a 2006) foi proposta por autor não legitimado – uma Pessoa Física⁷². Com relação as

⁷² ADC 10.

ADPFs, também verificamos que um requerente (dentre as 9 ações do período) era Pessoa Física⁷³. Entendendo que nem todo partido político ou sindicato ou entidade de classe que ingressou com ação no STF possuía legitimidade ativa, optamos por manter dois casos particulares supracitados nas análises que apresentamos.

Entretanto, é importante salientar que, durante o trabalho de leitura das petições, pudemos observar com frequência que muitos processos que deram entrada no STF além de repetitivos – em certos casos – apresentavam atores sem legitimidade para propor qualquer tipo de ação em sede de controle constitucional, como os dois casos acima descritos. A pergunta posta então é *o que move esses atores e, em especial, seus advogados a dar entrada a ações de controle constitucional quando seus representados (requerentes) não possuem legitimidade ativa para peticionar essas ações?* Evidente que uma vez que não utilizamos entrevistas qualitativas, buscamos respostas a esse questionamento no próprio teor da petição inicial das ações.

Observando os tipos de ações que deram entrada no período e seus requerentes, notamos que 89% das ADPFs foram propostas pela sociedade civil organizada e 11% por partidos políticos. Do total de ADIs distribuídas (58), reparamos que 47% tiveram como requerentes a sociedade civil organizada cuja autoria foi de sindicatos e entidades nacionais. Os partidos políticos foram autores de 24% das ADIs. O Procurador-Geral da República foi autor de 21% e a OAB fez apenas uma requisição ADI referente à questão de direitos de cidadania. Os governadores foram os únicos atores ligados a categoria “poder público eleito” que deram entrada a ADI no período, correspondendo a 7% do total de ADIs.

Na tabela 7, observamos as temáticas das ações distribuídas segundo os seus requerentes. Apenas sindicatos e entidades nacionais manifestaram-se contrários aos diplomas que regulavam a ação sindical e as entidades de classe. Das ações que questionavam diplomas referentes aos direitos civis, os partidos políticos foram os maiores requerentes, desconsiderado o peticionamento de pessoas físicas.

Em relação aos direitos do consumidor, apenas sindicatos e entidades de classe trabalhistas se manifestaram. Observando a frequência desse pedido, veremos que não é de longe a temática mais peticionada por esses grupos. O mesmo ocorre com a temática fomento às ciências e tecnologia: todas as demandas são de autoria do Procurador-Geral da República e não representam um percentual significativo entre as demandas desse ator.

⁷³ ADPF 103.

Tabela 7: Temática das ações por requerente

Temática	Poder Público eleito	Atores e instituições ligados ao sistema jurídico		Sociedade civil organizada		Partidos Políticos
	Governador	Procurador-Geral da República	OAB	Sindicatos e Entidades nacionais	Pessoa Física	
Atividade de sindicatos e entidades de classe	-	-	-	29%	-	-
Direitos civis	-	8%	-	6%	50%	13%
Direitos do consumidor	-	-	-	9%	-	-
Direitos sociais	40%	25%	100%	24%	-	80%
Fomento às ciências e tecnologias	-	8%	-	-	-	-
Meio ambiente	40%	25%	-	9%	-	-
Regulação de trânsito	-	8%	-	9%	-	-
Regulação do exercício profissional	20%	25%	-	15%	50%	7%
Total (N)	5	12	1	34	2	15

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Na figura dos sindicatos e entidades nacionais, a sociedade civil organizada foi responsável por apenas 9% do total de demandas sobre direitos de consumo. Descobrimos ainda que esse mesmo grupo corresponde ao maior proponente de demandas acerca da regulação de trânsito. Além disso, verificamos que 80% do total de ações requeridas pelos partidos políticos se relacionavam a temática de direitos sociais.

Os direitos sociais e a regulação do exercício profissional foram as temáticas mais peticionadas no intervalo correspondendo, respectivamente, a 38% e 16% do total de 69 ações. É perceptível a baixa participação da OAB nas demandas por direitos de cidadania, dado interessante, visto que seria possível a esse ator propor ações do interesse dessa corporação enquanto entidade de classe e como um órgão que, mesmo ligado à lógica jurídica, distingue-se historicamente pela sua potência para representar e proteger interesses democráticos, como um intelectual coletivo (VIANNA, 2015).

Prosseguindo, notamos na tabela 8 que em apenas duas de oito temáticas o Legislativo Federal foi requerido da ação. As ações em que sua produção legislativa foi posta à revisão judicial correspondem, em matéria de direitos de cidadania, a apenas três casos. Além disso, observando o percentual de cada temática e seus autores (requeridos), é possível notar que em apenas duas temáticas o ator mais requerido era o Poder Executivo Federal.

Nas seis temáticas remanescentes os atores requerentes foram o Executivo e algum órgão do Legislativo Federal – Câmara dos Deputados e/ou Senado – (categoria Governo Federal). Isso nos permite dizer que geralmente as normas mais questionadas sobre a agenda de direitos tinha como requerido o poder Executivo, quer ou não em coautoria com as arenas legislativas

Na temática “atividade de sindicatos e entidades de classe” 26% das ações que ingressaram no STF tiveram o Executivo Federal como requerido, conforme observamos na

tabela 8. Os sindicatos e entidades foram os únicos requerentes de questões dessa temática – o que correspondeu a 29% do total de 34 ações desse tipo de ator (cf. tabela 7). Em soma, esse acionamento se deu quase em exclusivo visando questionar o poder Executivo.

Tabela 8: Requerido na ação, por temática

Temática	Requerido na ação		
	Executivo Federal	Legislativo Federal	Governo Federal
Atividade de sindicatos e entidades de classe	26%	-	3%
Direitos civis	9%	-	10%
Direitos do consumidor	3%	-	6%
Direitos sociais	49%	-	29%
Fomento às ciências e tecnologias	-	-	3%
Meio ambiente	6%	33%	16%
Regulação de trânsito	3%	-	10%
Regulação do exercício profissional	6%	67%	23%
Total (N)	35	3	31

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Notamos ainda que na temática “direitos sociais” 49% dos diplomas questionados foram de autoria exclusiva do Executivo Federal e 29% de autoria compartilhada entre esse autor e algum (ou ambos) segmentos do Legislativo Federal. Pensando nas políticas públicas sociais que foram lançadas durante o primeiro governo Lula podemos compreender que ambas temáticas ilustradas apontam para um maior empenho desse governo em regular a atividade de sindicatos e entidades de classe – âmbito das relações e representações de trabalho – e questões que interfiram diretamente na implementação de programas sociais de inclusão e redistribuição de bens coletivos.

Já dos direitos civis, podemos observar que há um percentual próximo entre os requeridos. Não podemos deixar fora de vista que a categoria rotulada como “Governo Federal” representa Legislativo e Executivo Federal, pois isso sugere que o poder Executivo foi mais requerido para responder ações em sede de controle constitucional sobre a temática de direitos civis do que o Legislativo Federal.

Outras duas temáticas que chamamos atenção aqui são as categorias “meio ambiente” e “regulação do exercício profissional”. Nelas, observamos que o maior requerido das ações de controle constitucional foi o poder Legislativo Federal. Do total de ações em que foi único

requerido, 67% eram referentes à regulação do exercício profissional e 33% sobre meio ambiente. Em relação a regulação do exercício das profissões, percebemos que, ao contrário da regulação da atividade sindical – que teve como principal requerido o poder Executivo –, o poder Legislativo foi o mais requerido.

As especificidades de cada tipo de norma gerada não podem deixar de serem colocadas em vista. A categoria referente à regulação da atividade sindical está muito mais próxima da participação social na organização política, por via dos sindicatos e centrais sindicais do que da lógica de regulação do exercício trabalhista e sua remuneração – que pensamos aqui como outra categoria⁷⁴, por se inserir na lógica do exercício profissional. Evidente que, em matéria de direitos trabalhistas, ambas se relacionam e possivelmente suas demandas podem se sobrepor.

Nas próximas quatro tabelas observaremos os requeridos nas ações por temática que os diplomas questionados foram classificados controlando os tipos de atores requerentes. Na tabela 9 analisamos que os atores representados na categoria de requerentes como poder público eleito peticionaram ao STF 5 ações relativas aos direitos de cidadania. Notamos que em duas categorias (direitos sociais e meio ambiente) 50% das ações tiveram como requerido o Governo Federal (Executivo e Legislativo Federal). Em contrapartida, apenas o poder Executivo foi requisitado em matérias relativas à regulação profissional (33% do total de desse ator).

Tabela 9: Requerido na ação por temática (Requerente : poder Público eleito)

Temática	Requerido na ação	
	Executivo Federal	Governo Federal
Direitos sociais	33%	50%
Meio ambiente	33%	50%
Regulação do exercício profissional	33%	-
Total (N)	3	2

Elaboração própria. Base de ações no STF.

São treze as ações que tiveram como requerente atores e instituições ligados ao sistema jurídico – OAB e Procurador-Geral da República. Do total que teve o Governo Federal como requerido verificamos na tabela 10 que 38% eram referentes aos direitos sociais e outros 38% desse total à regulação do exercício profissional. Do total de ações do Executivo Federal 50% delas corresponderam à temática dos direitos civis e à regulação de trânsito, sendo, em relação a essas temáticas, o único ator questionado por requerentes da lógica

⁷⁴ Cf. seção 2.3.7.

jurídica. Além disso, 100% das ações em que o Legislativo Federal era o requerido se referiam à questões de meio ambiente.

Tabela 10: Requerido na ação por temática (Requerente: atores e instituições ligados ao sistema jurídico)

Temática	Requerido na ação		
	Executivo Federal	Legislativo Federal	Governo Federal
Direitos sociais	25%	-	38%
Direitos civis	25%	-	-
Fomento às ciências e tecnologias	-	-	13%
Meio ambiente	25%	100%	13%
Regulação do exercício profissional	-	-	38%
Regulação de trânsito	25%	-	-
Total (N)	4	1	8

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Na tabela 11, apresentamos 36 ações de autoria (requerentes) da sociedade civil organizada. Similar ao dado encontrado na tabela 8, notamos que o Executivo Federal foi o ator mais requerido nas categorias “direitos sociais” e “atividade de sindicatos e entidades civis”. O contrário só se apresenta verdadeiro na categoria regulação do exercício profissional, onde o poder Legislativo foi o autor de maior contraste entre eles.

Tabela 11: Requerido na ação por temática (Requerente - sociedade civil organizada)

Temática	Requerido na ação		
	Executivo Federal	Legislativo Federal	Governo Federal
Atividade de sindicatos e entidades de classe	47%	-	6%
Direitos civis	5%	-	13%
Direitos do consumidor	5%	-	13%
Direitos sociais	37%	-	6%
Meio ambiente	-	-	19%
Regulação de trânsito	-	-	18%
Regulação do exercício profissional	5%	100%	25%
Total (N)	19	1	16

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Na tabela 12 analisamos os requeridos das ações peticionadas por partidos políticos segundo a temática do diploma questionado. Em linhas gerais, observamos que o comportamento desse requerente segue o observado nas três tabelas antecessoras: em geral, há uma busca maior em judicializar diplomas de autoria do poder Executivo do que do Legislativo federal.

Tabela 12: Requerido na ação por temática (Requerente: partidos políticos)

Temática	Requerido na ação		
	Executivo	Legislativo	Governo
	Federal	Federal	Federal
Direitos civis	89%	-	80%
Direitos sociais	11%	-	20%
Regulação do exercício profissional	-	100%	-
Total (N)	9	1	5

Elaboração própria. Base de ações no STF.

Além disso, os dados observados nessas quatro tabelas apontam que a tendência dos requerentes é judicializar normas produzidas pelo Governo Federal, ou seja, o conjunto de poderes Legislativo e Executivo. A temática dos direitos sociais foi a única questionada pelos três tipos de atores requerentes.

Até esse ponto da análise verificamos as temáticas relacionadas com a categoria “direitos de cidadania” (da variável “tema”) de modo a pensar os requerentes e seus requeridos e temáticas que ingressaram no STF durante o período de recorte. Avançamos agora relacionando essas temáticas com os assuntos que abordam os sentidos das petições.

Das 69 ações que deram entrada entre 2003 a 2006 no STF, a partir da análise de conteúdo das petições iniciais⁷⁵ classificamos essas ações segundo o argumento central que os requerentes colocaram como justificativa para o questionamento no STF.

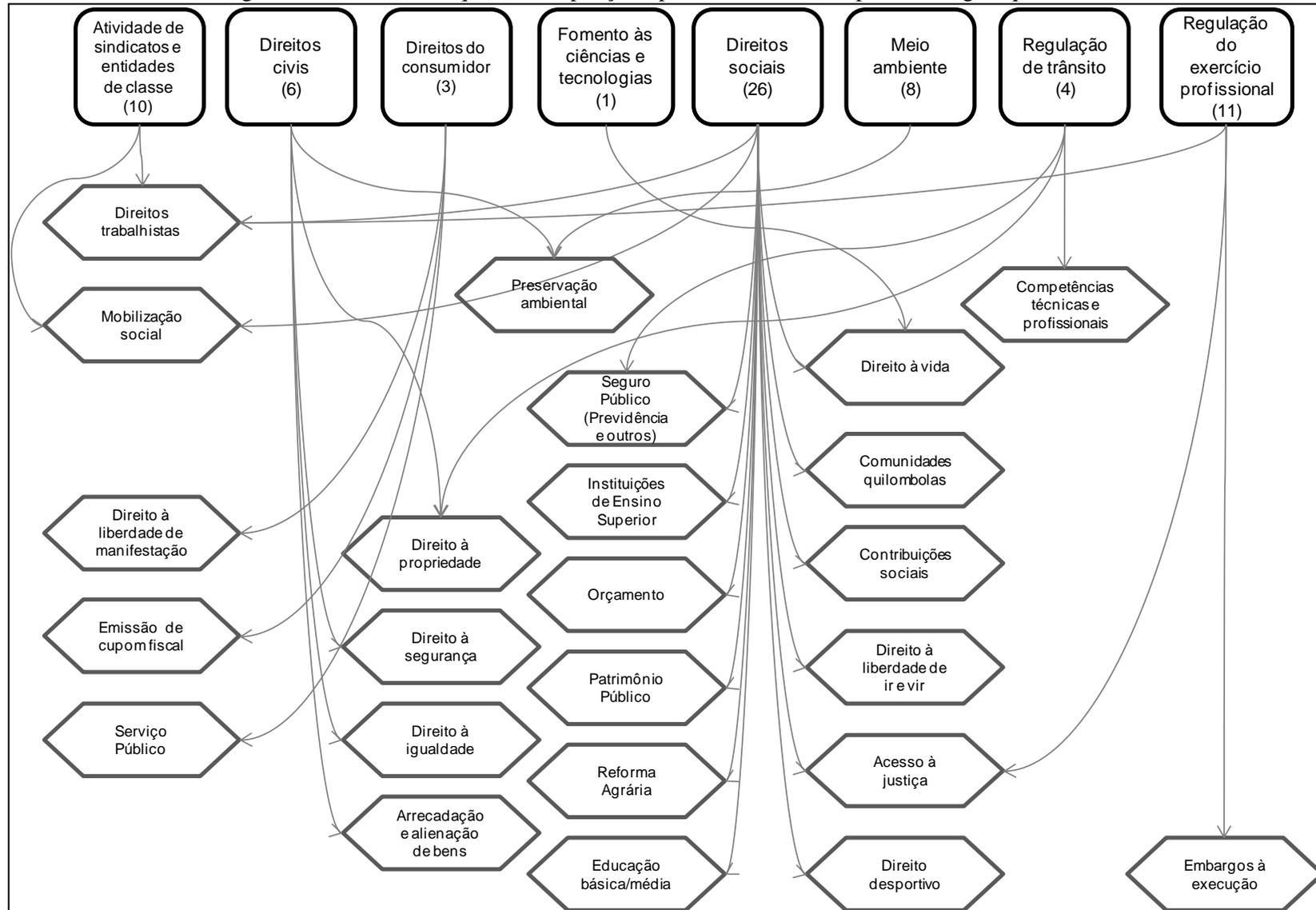
Cabe uma observação aqui: como exposto no capítulo metodológico, o que classificamos como “assunto em questão na petição” não significa que os argumentos e juízos de valores dos atores requerentes se limitem apenas ao assunto classificado; trata-se do assunto central que pautou os argumentos dos autores das petições e não toda a extensão argumentativa que lançaram mão nesses documentos, ou seja, classificamos o assunto (argumento) mais persistente na petição segundo critérios de pertinência temática (STRAUSS & CORBIN, 2008). Isso posto, apresentamos o diagrama 2, onde relacionamos o “assunto em questão na petição” com as “temáticas” de cada ação.

Nesse diagrama percebemos a disposição das 69 ações nas categorias temáticas enquadradas e suas relações com os assuntos centrais em questão nas petições iniciais. Falemos um pouco dessas relações. Conforme apontamos no segundo capítulo⁷⁶, as categorias temáticas se referem à classificação dos dispositivos legais questionados no STF, ou seja, aspectos relativos à pertinência temática dos diplomas de autoria dos atores requeridos nas

⁷⁵ Onde examinamos os valores e razões em peticionar essas demandas por controle constitucional das leis.

⁷⁶ Seção 2.3, sobre a construção da variável “assunto em questão na petição”, onde apresentamos dois exemplos: ADI 3446 e ADI 3239.

Diagrama 2: Assuntos em questão nas petições, por temáticas dos dispositivos legais questionados



Elaboração própria.

ações; e o “assunto em questão na petição” é variável referente aos argumentos centrais do ator requerente da ação, ou seja, a sua justificativa para judicializar certas questões. Apontamos então para a complexidade na disputa estratégica entre os atores: temas mais diversos se embricam em um jogo de balanço de direitos. Por exemplo, um diploma promulgado que trate de direitos sociais pode ser questionado no STF utilizando – como argumentos jurídicos – questões sobre o orçamento público.

O assunto “acesso à justiça” apareceu em cinco casos: três vezes relacionado à temática “direitos sociais”⁷⁷ e duas à “regulação do exercício profissional”. O assunto sobre “direito à propriedade” tem duas ocorrências que foram relacionadas com a temática “direitos civis”⁷⁸ e “regulação de trânsito”, respectivamente⁷⁹. Houve dois casos em que o assunto central das petições se referiam ao “direito à vida”: uma se inserindo na temática “direitos sociais” e a outra em “fomento às ciências e tecnologias”⁸⁰.

O assunto “direitos trabalhistas” foi o principal tópico observado no conjunto das 69 ações. Ele totalizou 20 ações e se encontrou relacionado com três temáticas: “direitos sociais (3 ocorrências), “regulação do exercício profissional” (8 ocorrências), e “atividade de sindicatos e entidades de classe” (9 ocorrências)⁸¹. Ainda sobre essa categoria temática observamos uma das duas ocorrências associadas ao assunto das “mobilizações sociais”, sendo a segunda menção relacionada à temática “direitos sociais”⁸².

O assunto relativo à “preservação ambiental” teve centralidade em 9 ações, sendo uma delas relativa aos “direitos civis”⁸³ e todas as demais relativas à temática “meio ambiente”⁸⁴. São cinco o total de vezes que a discussão sobre formas de “seguro público (previdência social e outros)” tomou centralidade nas petições, sendo que em quatro desses casos a discussão se relacionava com dispositivos questionados classificados na categoria temática “direitos sociais”, e uma vez na categoria “regulação de trânsito”⁸⁵.

⁷⁷ ADIs 3622, 3431, 3003, 3439, 3423. Cf. Apêndice 2.

⁷⁸ ADC 10. Cf. Apêndice 2.

⁷⁹ ADI 2998. Cf. Apêndice 2.

⁸⁰ Respectivamente, ADPF 54 e ADI 3510.

⁸¹ Na categoria “direitos sociais”: ADIs 3347, 3127 e 3542; em “regulação do exercício profissional”: ADIs 3653, 3613, 3428, 3052, 3026, 3464, 3541 e ADPF 103; em “atividade de sindicatos e entidades de classe”: ADIs 3503, 3761, 3762, 3506, 3353 e ADPFs 55, 56 e 96. Cf. Apêndice 2.

⁸² Respectivamente, ADI 3272 e 3045. Cf. Apêndice 2.

⁸³ ADI 3335. Cf. Apêndice 2.

⁸⁴ ADIs 3646, 2955, 3526, 3378, 3346, 3540, 3573 e 3074.

⁸⁵ “Direitos sociais”: ADIs 3467, 3473, 3505 e ADPF 84; “regulação de trânsito”: ADPF 95.

Os assuntos “arrecadação e alienação de bens”⁸⁶ e “direito à igualdade”⁸⁷ tiveram apenas uma ocorrência; e o assunto “direito à segurança” obteve duas ocorrências em 69 ações; ambos os três se relacionaram apenas com a temática “direitos civis”⁸⁸. O assunto “competências técnicas e profissionais” esteve relacionado duas vezes apenas com a temática “regulação de trânsito”⁸⁹. Três dos assuntos foram relacionados à temática “direitos do consumidor” tiveram apenas uma ocorrência; são eles: “direito à liberdade de manifestação”, “emissão de cupom fiscal” e “serviço público”⁹⁰.

Relacionando-se apenas com a temática “regulação do exercício profissional” está o assunto sobre “embargos à execução”⁹¹. Foram associados com a temática “direitos sociais” os seguintes assuntos: “comunidades quilombolas” (1), “contribuições sociais” (2), “direito à liberdade de ir e vir” (3), “direito desportivo” (1), “educação básica/média” (1), “instituições de ensino superior” (3), “orçamento” (1), “patrimônio público” (1) e “reforma agrária” (1)⁹².

No diagrama 3 percebemos esses assuntos relacionados com os tipos de requerentes das ações, ou seja, os mobilizadores dos argumentos centrais e juízos de valores que nos permitiram codificar aquela variável. Vale lembrar que classificamos o argumento central da petição, portanto, há 24 assuntos referentes ao total de 69 ações categorizadas como “direitos de cidadania”. Nesse sentido, a classificação pode se sobrepor em mais de uma categoria da variável “temática”, dado que esta se refere aos dispositivos da norma questionada (de autoria do ator requerido na ação) e aos argumentos dos atores requerentes (assuntos em questão), conforme apresentamos no diagrama 2⁹³.

Do total de petições, 7% foram de autoria do poder público eleito – nesse caso, exclusivamente de Governadores. Esse valor corresponde a 5 ações estando elas distribuídas nos seguintes assuntos: “direitos trabalhistas” (1), “orçamento” (1), “embargos à execução” (1), e “preservação ambiental” (2)⁹⁴.

⁸⁶ ADI 3352. Cf. Apêndice 2.

⁸⁷ ADI 3300 Cf. Apêndice 2.

⁸⁸ ADI 3352 e 3102. Cf. Apêndice 2.

⁸⁹ ADI 3381 e 3351. Cf. Apêndice 2

⁹⁰ Respectivamente, as ADIs 3311, 3270 e a ADPF 93. Cf. Apêndice 2.

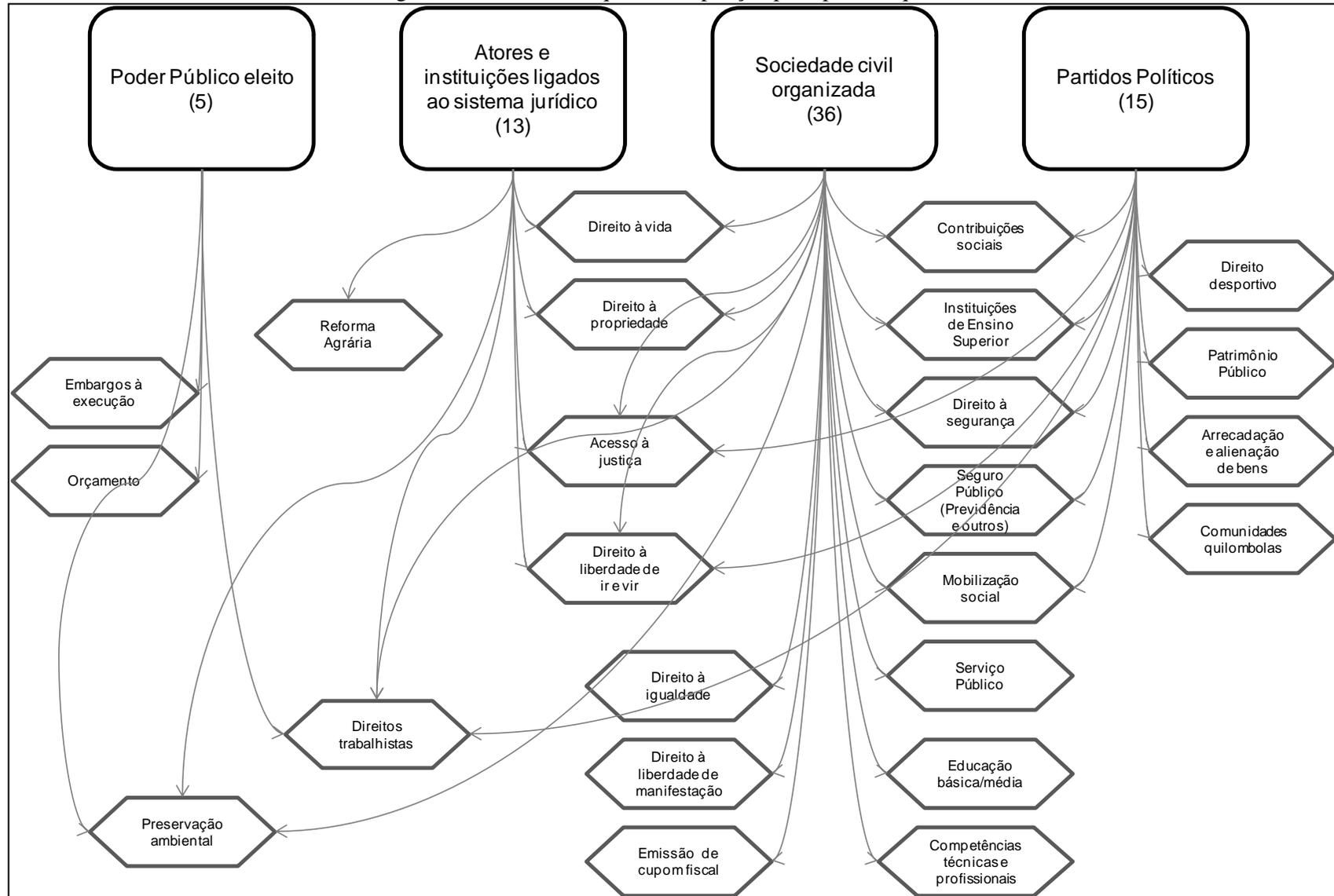
⁹¹ ADC 11. Cf. Apêndice 2.

⁹² “Comunidades quilombolas”: ADI 3239; “contribuições sociais”: ADIs 3304 e 3572; “direito à liberdade de ir e vir”: ADIs 3446, 3768 e 3096; “direito desportivo”: ADI 2937; “educação básica/média”: ADPF 71; “instituições de ensino superior”: ADI 3379, 3314 e 3330; “orçamento”: ADI 2999; “patrimônio público”: ADI 3454; e “reforma agrária”: ADI 3020. Cf. Apêndice 2.

⁹³ E discutimos nas seções 2.2 e 2.3.

⁹⁴ “Direitos trabalhistas”: ADI 3127; “orçamento”: ADI 2999; “embargos à execução”: ADC 11; e “preservação ambiental”: ADI 2955 e 3646. Cf. Apêndice 2.

Diagrama 3: Assunto em questão na petição por tipo de requerentes



Elaboração própria.

Os atores e instituições ligados ao sistema de justiça foram responsáveis por requerir 19% do total de ações do período. Um detalhe importante a se considerar aqui é que a OAB deu entrada a apenas uma ação correspondente a categoria “direitos de cidadania”, sendo que essa tinha como assunto central o “acesso à justiça”⁹⁵. As demais 12 ações requeridas foram demandas do Procurador-Geral da República⁹⁶. Os assuntos foram: “acesso à justiça” (1), “direito à liberdade de ir e vir” (1), “direito à propriedade” (1), “direito à vida” (1), “direitos trabalhistas” (3), “preservação ambiental” (4) e “reforma agrária” (1)⁹⁷.

Do total de ações que deram entrada no período de recorte desta pesquisa, 52% tiveram como requerentes a sociedade civil organizada – o que correspondeu ao total de 36 ações. Duas delas foram demandas de pessoas físicas. Como dito anteriormente, não as desconsideramos da análise por entender que alguns dos atores que requeriram ações se inseriam nas categorias (partido político, entidades de classe, etc.) mas não possuíam legitimidade para fazer tal demanda ao STF, e, mesmo assim, estão incluídos no total (255) de ações do período.

Como esperado, notamos que daquelas 20 ações que tiveram em suas petições a centralidade argumentativa voltada à questão dos “direitos trabalhistas”, 15 delas estão associadas às demandas da sociedade civil organizada⁹⁸ e apenas uma às demandas de partidos políticos⁹⁹. Uma observação curiosa é que em 7 dos 24 assuntos pautados nas petições não tiveram nenhuma ocorrência na argumentação central da sociedade civil organizada; e, os partidos políticos tiveram seus argumentos centrais distribuídos em 11 dos 24 assuntos, denotando que esse tipo de ator se absteve em discutir – de modo geral – alguns temas caros a diversos segmentos sociais: reforma agrária, orçamento, preservação ambiental, serviço público, educação básica, direito à igualdade e à liberdade de manifestação. Considerando que esta pesquisa tem um intervalo de análise curto, ela não nos permite

⁹⁵ ADI 3003. Cf. Apêndice 2.

⁹⁶ Por mais que a função de Procurador-Geral da República esteja ligada a um singular indivíduo, tipologicamente classificamos esse ator como “órgão”, por entender que ele – possui autoridade sobre a instituição – responde por toda a Procuradoria-Geral da União.

⁹⁷ “Acesso à justiça”: ADIs 3439, 3622, 3431, 3432; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3096; “direito à propriedade”: ADI 2998; “direito à vida”: ADI 3510; “direitos trabalhistas”: ADIs 3428, 3026, 3464; “preservação ambiental”: ADIs 3526, 3540, 3335, 3573; e “reforma agrária”: ADI 3020. Cf. Apêndice 2.

⁹⁸ ADIs: 3613, 3052, 3503, 3206, 3347, 3541, 3542, 3761, 3762, 3506, 3353; e ADPFs: 55, 56, 96 e 103. Cf. Apêndice 2.

⁹⁹ ADI 3653. Cf. Apêndice 2.

afirmar categoricamente que há uma inatividade dos partidos sobre essas questões tão caras às sociedades¹⁰⁰.

Os demais assuntos centrais das demandas da sociedade civil organizada são: “seguro público (previdência e outros)” (1), “acesso à justiça” (3), “preservação ambiental” (3), “instituições de ensino superior” (1), “competências técnicas e profissionais” (2), “contribuições sociais” (1), “direito à liberdade de ir e vir” (1), “direito à segurança” (1), “mobilização social” (1), “direito à igualdade” (1), “direito à liberdade de manifestação” (1), “direito à propriedade” (1), “direito à vida” (1), “educação básica/média” (1), “emissão de cupom fiscal” (1) e “serviço público” (1)¹⁰¹.

As ações requeridas por partidos políticos totalizam 22% do total relativo aos direitos de cidadania (69). São elas: “seguro público (previdência e outros)” (4), “instituições de ensino superior” (2), “contribuições sociais” (1), “direito à liberdade de ir e vir” (1), “direito à segurança” (1), “mobilização social” (1), “arrecadação e alienação de bens” (1), “comunidades quilombolas” (1), “direito desportivo” (1) e “patrimônio público” (1) e “direitos trabalhistas” (1)¹⁰².

No gráfico 3 verificamos o sentido das petições pelo tipo de requerente das ações relativas ao tema de direitos de cidadania. Do total de ações propostas por atores ligados aos poderes eleitos 20% tinham a intenção de avançar direitos de cidadania, 20% de restringir esses direitos, e 60% de conter retrocessos aos direitos vigentes. Das ações propostas por atores e instituições ligados ao sistema de justiça 31% buscaram avançar direitos, 23% restringí-los e 46% conter mudanças que os retrocedessem.

De modo inverso, tanto a sociedade civil organizada como os partidos políticos não apresentaram muitas demandas por avanços de direitos, quando contrastado com os demais requerentes. Do total de ações propostas pela sociedade organizada, 11% apontavam para o

¹⁰⁰ Lembrando que a classificação dos assuntos se deu seguindo parâmetros de codificação de Strauss & Corbin (2008) da “pertinência temática” da petição inicial. Isso, então, significa que a afirmação da abstenção de discussão que aqui fazemos é generalista, dado a centralidade dos argumentos e razões em dizer empregados pelos requerentes das ações. Em suma: nosso argumento não é determinista.

¹⁰¹ “Seguro público (previdência e outros)”: ADPF 95; “acesso à justiça”: ADIs 3622, 3431, 3423; “preservação ambiental”: ADIs 3526, 3540, 3335, 3573; “instituições de ensino superior”: ADI 3379; “competências técnicas e profissionais”: ADIs 3381 e 3351; “contribuições sociais”: ADI 3572; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3768; “direito à segurança”: ADIs 3452 e 3102; “mobilização social”: ADI 3272; “direito à igualdade”: 3300; “direito à liberdade de manifestação”: ADI 3311; “direito à propriedade”: ADC 10; “direito à vida”: ADPF 54; “educação básica/média”: ADPF 71; “emissão de cupom fiscal”: ADI 3270; e “serviço público”: ADPF 93. Cf. Apêndice 2.

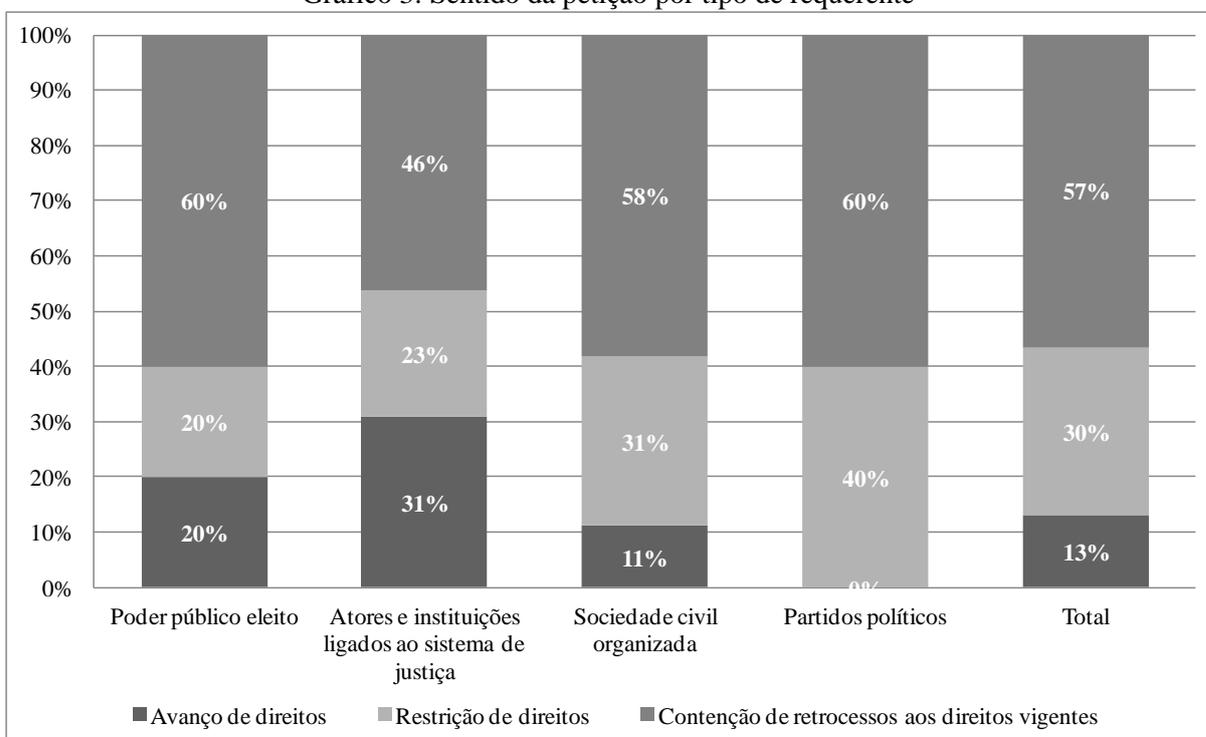
¹⁰² “Seguro público (previdência e outros)”: ADIs 3467, 3473, 3505 e ADPF 84; “instituições de ensino superior”: 3314 e 3330; “contribuições sociais”: ADI 3304; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3446; “direito à segurança”: ADI 3102; “mobilização social”: ADI 3045; “arrecadação e alienação de bens”: ADI 3352; “comunidades quilombolas”: ADI 3239; “direito desportivo”: ADI 2937; “patrimônio público”: ADI 3454; “direitos trabalhistas”: ADI 3653. Cf. Apêndice 2.

sentido de avanço de direitos, 60% para a contenção de retrocessos dos direitos em vigência e 31% para a restrição de direitos – o que nos chama a atenção para quem são os atores representados nessa categoria. Em geral, vemos a presença de associações de interesses econômicos, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), peticionando pela restrição de direitos, em especial, trabalhistas.

Os partidos políticos, por sua vez, não tiveram demandas por avanço de direitos. Do total de ações propostas por esses atores, 40% buscaram restringir direitos e 60% conter retrocessos aos direitos vigentes. De maneira geral, a tendência se repete para todos os atores. Do total de ações do período, 57% tiveram como finalidade a contenção de retrocessos aos direitos vigentes, 13% intentaram seu avanço e 30% buscaram restringí-los.

Em resumo, e para além dos poderes políticos eleitos e dos atores ligados ao sistema jurídico, esses dados nos permitem questionar quem são esses partidos políticos e quais “sociedades organizadas” com acesso ao STF. O tipo de ator, seus interesses de classe/corporação, entre outros, determinam a forma como utilizam de mecanismos de legitimação e dominação que possuem acesso (BOURDIEU, 2000).

Gráfico 3: Sentido da petição por tipo de requerente



Elaboração própria.

Base: 69 ações, sendo 5 requeridas pelo poder público eleito; 13 por atores e instituições ligados ao sistema de justiça; 36 pela sociedade civil organizada; 15 por partidos políticos.

Em complementariedade ao gráfico 3, no diagrama 4 visualizamos os assuntos centrais nas petições iniciais associados aos sentidos das petições tipificados em três categorias: (a) contenção de retrocessos aos direitos vigentes, (b) restrição de direitos e (c) avanços de direitos (de cidadania).

O acionamento do tribunal visando conter retrocessos aos direitos estabelecidos não significa que seus atores buscavam barrar modificações inclusivas (como na categoria “restrição de direitos”). Ao contrário, significa que buscaram o STF para evitar legislações que retroagissem o ordenamento vigente para um estado de perda de direitos. A categoria de “contenção” também difere da categoria “avanço de direitos”, porque o que move a ação do atores das petições que classificamos como “avanço” é o interesse fomentar a expansão e prática política inclusiva.

Registramos 9 ações na categoria “avanços de direitos” distribuídas nos seguintes assuntos: “acesso à justiça” (1), “direito à liberdade de ir e vir” (1), “direitos trabalhistas” (6), “preservação ambiental” (1)¹⁰³.

A categoria “restrição de direitos” teve o registro de 21 ações – que correspondem a 30% do total de ações do período. Os assuntos relacionados nessa categoria foram: “direitos trabalhistas” (4), “instituições de ensino superior” (3), “direito à vida” (2), “direito à liberdade de ir e vir” (2), “preservação ambiental” (2), “seguro público” (2), “arrecadação e alienação de bens” (1), “comunidades quilombolas” (1), “contribuições sociais” (1), “direito à igualdade” (1), “emissão de cupom fiscal” (1) e “orçamento” (1)¹⁰⁴.

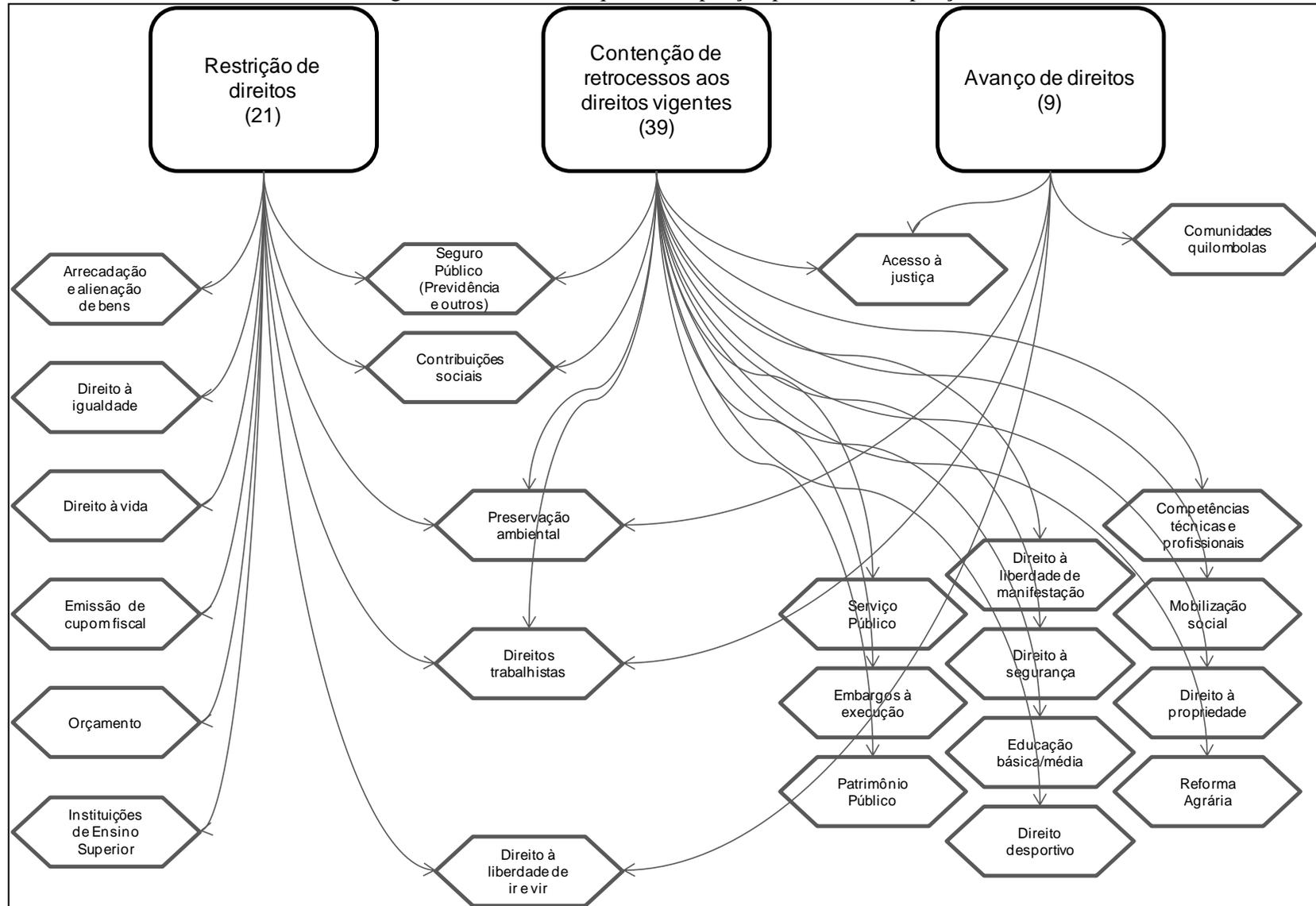
Classificamos 39 ações na categoria “contenção de retrocessos aos direitos vigentes”, são elas: “acesso à justiça” (4), “competências técnicas e profissionais” (2), “direito à propriedade” (2), “direito à segurança” (2), “direitos trabalhistas” (10), “mobilização social” (2), “preservação ambiental” (6), “seguro público” (3); e apenas uma ocorrência sobre: “patrimônio público”, “direito desportivo”, “embargos à execução”, “contribuições sociais”, “direito à liberdade de manifestação”, “educação básica/média”, “reforma agrária” e “serviço público”¹⁰⁵.

¹⁰³ “Acesso à justiça”: ADI 3622; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3096; “direitos trabalhistas”: ADIs 3127, 3026, 3464, 3541, 3613 e ADPF 55; e “preservação ambiental”: ADI 3335. Cf. Apêndice 2.

¹⁰⁴ “Direitos trabalhistas”: ADIs 3428, 3347, 3761 e ADPF 103; “instituições de ensino superior”: ADIs 3379, 3314 e 3330; “direito à vida”: ADI 3510 e ADPF 54; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3446 e 3768; “preservação ambiental”: ADI 3540 e 3378; “seguro público”: ADI 3467 e ADPF 95; “arrecadação e alienação de bens”: ADI 3352; “comunidades quilombolas”: ADI 3239; “contribuições sociais”: ADI 3572; “direito à igualdade”: ADI 3300; “emissão de cupom fiscal”: ADI 3270; e “orçamento”: ADI 2999. Cf. Apêndice 2.

¹⁰⁵ “Acesso à justiça” (4), “competências técnicas e profissionais” (2), “contribuições sociais” (1), “direito à liberdade de manifestação” (1), “direito à propriedade” (2), “direito à segurança” (2), “direito desportivo” (1), “direitos trabalhistas” (10), “educação básica/média” (1), “mobilização social” (2), “patrimônio público” (1), “preservação ambiental” (6), “embargos à execução” (1), “reforma agrária” (1), “seguro público” (3) e “serviço público” (1). Cf. Apêndice 2.

Diagrama 4: Assunto em questão na petição por sentido da petição



Elaboração própria.

Na tabela 13 observamos os assuntos em questão das petições e os seus requerentes nas ações classificadas com o sentido de “restrição de direitos”. De modo geral, verificamos que há maior variabilidade de assuntos em questão para a sociedade organizada do que os demais tipos de requerentes. Tratam-se de restrição de direitos de cidadania, e percebemos que o poder público eleito e os atores e instituições do sistema jurídico – em especial a Procuradoria-Geral da União – tiveram suas ações concentradas em determinados assuntos.

Em relação a sociedade organizada, percebemos um baixo percentual em relação às frequências dos assuntos, com destaque para o “direito à liberdade de ir e vir”, “instituições de ensino superior” e “seguro público”. Reparamos, portanto, que as demandas por restrição de direitos foram muito mais presentes em setores da sociedade civil ligadas aos sindicatos e entidades nacionais de representação de classes do que aos atores/instituições jurídicas ou poderes eleitos.

Tabela 13: Assunto em questão por tipo de requerente - sentido da petição: restrição de direitos

Assunto em questão na Petição	Tipo de requerente				Total
	Poder público eleito	Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	Sociedade civil organizada	Partidos Políticos	
Arrecadação e alienação de bens	-	-	-	17%	5%
Comunidades quilombolas	-	-	-	17%	5%
Contribuições sociais	-	-	9%	-	5%
Direito à igualdade	-	-	9%	-	5%
Direito à liberdade de ir e vir	-	-	9%	17%	10%
Direito à vida	-	33%	9%	-	10%
Direitos trabalhistas	-	33%	27%	-	19%
Emissão de cupom fiscal	-	-	9%	-	5%
Instituições de Ensino Superior	-	-	9%	33%	14%
Orçamento	100%	-	-	-	5%
Preservação ambiental	-	33%	9%	-	10%
Seguro Público (Previdência e outros)	-	-	9%	17%	10%
Total (N)	1	3	11	6	21

Elaboração própria.

Claro que cabe a nós questionar os interesses desses grupos e a quem eles representam de fato. O que vemos aqui e discutimos na seção bibliográfica¹⁰⁶ é que existem diversas sociedades dentro deste imaginário Estado-nação. Não obstante, os grupos que possuem legitimidade ativa para requerer ações no STF não são neutros ou isentos de interesses que possam eventualmente barrar avanços de direitos de outros segmentos sociais. Ao contrário, nossos dados nos permitem inferir que há grupos sociais com acesso ao controle

¹⁰⁶ Seção 1.5.

constitucional que operam em lógica majoritária: buscando conter legislações que expansionem direitos a outros grupos que ousamos dizer pela análise qualitativa que são grupos minoritários.

Observamos ainda em relação aos pedidos por restrição de direitos que do total de ações requeridas por partidos políticos 33% eram referentes às instituições de Ensino Superior, e os quatro demais assuntos peticionados corresponderam cada uma a 17%, sendo eles: direito de ir e vir, ao seguro público, a arrecadação e alienação de bens, das comunidades quilombolas. É importante ressaltar que esse ator foi o único requerente a peticionar ações onde essas questões fossem centrais à demanda.

Observando novamente o diagrama 4, notaremos que 57% do total das ações corresponderam a contenção de retrocessos – quase o dobro da demanda por restrição de direitos. Correspondo a 16 assuntos dos 24 tratados no conjunto de 69 ações, na tabela 14 examinamos os assuntos em questão das petições e os seus requerentes nas ações classificadas como “contenção de retrocessos aos direitos vigentes”.

Do total das ações requeridas pelos atores ligados à administração pública (poder público eleito) 67% correspondem a contenção de retrocessos em questões de preservação ambiental e 33% sobre embargos à execução¹⁰⁷

Tabela 14: Assunto em questão por tipo de requerente - sentido da petição: contenção de retrocessos aos direitos vigentes

Assunto em questão na Petição	Tipo de requerente				Total
	Poder público eleito	Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	Sociedade civil organizada	Partidos Políticos	
Acesso à justiça	-	33%	10%	-	10%
Competências técnicas e profissionais	-	-	10%	-	5%
Contribuições sociais	-	-	-	11%	3%
Direito à liberdade de manifestação	-	-	5%	-	3%
Direito à propriedade	-	17%	5%	-	5%
Direito à segurança	-	-	5%	11%	5%
Direito desportivo	-	-	-	11%	3%
Direitos trabalhistas	-	-	43%	11%	26%
Educação	-	-	5%	-	3%
Mobilização social	-	-	5%	11%	5%
Patrimônio Público	-	-	-	11%	3%
Preservação ambiental	67%	33%	10%	-	15%
Processos jurídicos	33%	-	-	-	3%
Reforma Agrária	-	17%	-	-	3%
Seguro Público (Previdência e outros)	-	-	-	33%	8%
Serviço Público	-	-	5%	-	3%
Total (N)	3	6	21	9	39

Elaboração própria.

¹⁰⁷ Procedimentos jurídicos para o prazo de embargos à execução prejudiciais para a administração da Fazenda Pública.

Do total de ações requeridas por atores e instituições jurídicas que questionavam retrocessos descobrimos que as categorias “acesso à justiça” e “preservação ambiental” somam 66% dos pedidos de julgamento, e que as categorias de “reforma agrária” e “direito à propriedade” somam juntas 33% desse total.

Quando comparamos as porcentagens apresentadas nessas categorias – com exceção dos “embargos à execução” – observamos que assuntos como preservação ambiental – associada a demarcação de terras indígenas –, acesso à justiça de hipossuficientes, o direito à propriedade e à reforma agrária – temas tão caros e necessários para a sociedade civil – tiveram como atores “contestadores” de novas normas que retrocediam direitos estabelecidos o poder público e órgãos da lógica jurídica.

A sociedade organizada se mostrou mais ativa para requerer ações contestando retrocessos aos direitos na esfera do trabalho (competências técnicas e profissionais e direitos trabalhistas), do desportivo, da mobilização social, dos assuntos relativos aos patrimônios públicos, dos serviços de seguro públicos – tais quais, a Previdência Social e o DPVAT – e questões administrativas de serviços públicos. Em relação as petições por contenção de retrocessos propostas por partidos políticos, percebemos que demandas por questões de seguro público corresponderam a 33% desse total. Todos os demais assuntos desses requerentes corresponderam a 11% desse seu total.

Um último olhar ao diagrama 4 nos mostra a relação entre os assuntos centrais que se debruçaram os argumentos dos requerentes de 9 ações classificadas na categoria “avanço de direitos”. Correspondo a apenas 13% do total de ações ingressadas no STF entre 2003 a 2006, elas se relacionaram seis vezes com “direitos trabalhistas” e uma vez em cada uma das seguintes categorias da variável “assunto em questão na petição”: “acesso à justiça”, “direito à liberdade de ir e vir” e “preservação ambiental”¹⁰⁸.

Na tabela 15 vemos os assuntos centrais das petições e os seus requerentes nas ações classificadas com sentido de “avanços de direitos”. A única ação proposta pelos atores ligados ao poder público que visava avançar legislação foi relativa aos direitos trabalhistas.

Outro destaque nesta categoria é dado a sociedade civil organizada. Do total de ações propostas por esta, 75% é referente a categoria trabalhista e 25% ao acesso à justiça, sendo o único ator a propor avanços para este assunto. O mesmo se diz em relação aos requerentes ligados à lógica do Direito. Do total peticionado, 25% eram referentes ao direito à liberdade

¹⁰⁸ “Direitos trabalhistas”: ADIs 3026, 3127, 3464, 3541 e 3613; “acesso à justiça”: ADI 3622; “direito à liberdade de ir e vir”: ADI 3096 e “preservação ambiental”: ADI 3335. Cf. Apêndice 2.

de ir e vir e 25% à preservação ambiental – sendo o único tipo de requerente a propor ações onde esses tópicos tivessem centralidade.

Tabela 15: Assunto em questão por tipo de requerente - sentido da petição: avanço de direitos

Assunto em questão na Petição	Tipo de requerente				Total
	Poder público eleito	Atores e instituições ligados ao sistema jurídico	Sociedade civil organizada	Partidos Políticos	
Acesso à justiça	-	-	25%	-	11%
Direito à liberdade de ir e vir	-	25%	-	-	11%
Direitos trabalhistas	100%	50%	75%	-	67%
Preservação ambiental	-	25%	-	-	11%
Total (N)	1	4	4	0	9

Elaboração própria.

Esse dado nos apontou que os partidos políticos não peticionaram ações no STF no sentido de avançar direitos. Em resumo – e recuperando os dados observados nas tabelas 13 e 14 – notamos que os partidos políticos foram o segundo requerente mais atuante em demandas por restrição de direitos e contenção de retrocessos, abstendo-se do interesse pela expansão.

Em resumo, percebemos que houveram poucos questionamentos ao STF que visavam avançar legislações. Ao que parece, os atores legitimados ativos não miram neste direito constitucional com a finalidade de expandir os direitos de cidadania para outros grupos ou às novas demandas. Ao contrário, percebemos que o interesse maior repousa em evitar mudanças bruscas no ordenamento jurídico e, consecutivamente, na execução de políticas públicas e práticas sociais, evitando portanto tanto avanços como retrocessos a essa ordem.

De qualquer modo, separando a legislação promulgada por período de sua promulgação, na tabela 16, conseguimos contrastar os sentidos das petições de maneira a observar em cada conjunto o percentual de questionamento de normas promulgadas por período, isto é, anteriores ao governo em exercício ou normas promulgadas no mesmo intervalo que o acionamento do STF (2003 a 2006).

Do total de normas questionadas no STF anteriores ao ano de 2003 21% foram em sentido de avançar direitos, 27% das ações tiveram como argumentos centrais a restrição de direitos e, por sua vez, 52% das ações anteriores a 2003 visavam conter retrocessos aos direitos vigentes. Das normas promulgadas durante o mesmo intervalo da análise constatamos que 61% visaram a contenção de retrocessos, 33% visaram a restrição de direitos, e apenas 6% foram no sentido de ampliar direitos. Olhando para os contrastes, podemos fazer algumas deduções.

Tabela 16: Sentidos das petições ao STF por requerido e período da promulgação da norma

Sentidos das Petições	Anterior a 2003			Total	2003 a 2006			Total	Total GERAL
	Requerido na ação				Requerido na ação				
	Executivo Federal	Legislativo Federal	Governo Federal		Executivo Federal	Legislativo Federal	Governo Federal		
Avanço de direitos	31%	-	16%	21%	-	-	17%	6%	13%
Restrição de direitos	15%	-	37%	27%	41%	-	25%	33%	30%
Contenção de retrocessos aos direitos vigentes	54%	100%	47%	52%	59%	100%	58%	61%	57%
Total (N)	13	1	19	33	22	2	12	36	69

Elaboração própria.

É curioso observar que a maioria das ações que questionavam normas anteriores a 2003 com o objetivo de conter retrocessos aos direitos deram entrada – como questionamentos de constitucionalidade – apenas no intervalo de 2003 a 2006. A dúvida que se lança é o porquê do “atraso” em tentar conter retrocessos de direitos ocasionados por legislações passadas. Evidente que o recorte de pesquisa aqui proposto não nos permitirá observar se essas mesmas normas também foram questionadas durante o período próximo às suas promulgações. De qualquer modo, esse dado contribui para o argumento de que as demandas por revisão judicial de normas passadas são estratégias de governo ou grupos para modificar essas legislações por distoarem de interesses atuais.

Observando então os sentidos das petições em cada período por atores requeridos nas ações, notamos que a diminuição de demandas por avanços no segundo período são todas voltadas às normas produzidas pelo governo federal (Congresso e Executivo Federal). Ao contrário, as ações propostas que almejavam restringir direitos foram mais expressivas na produção legislativa do Executivo Federal do que aquela do Governo Federal – dado inverso àquele observado nas normas promulgadas antes de 2003.

Em certa medida, descobrimos por esses contrastes que no período de 2003 a 2006 houve um aumento de ações objetivando restringir direitos estabelecidos nas normas promulgadas pelo poder Executivo federal daquela época de maneira a impedir que sua agenda de produção de políticas públicas¹⁰⁹ avançasse em direção à expansão ou efetividade dos direitos de cidadania na prática social.

3.3 Da petição à decisão final: sentidos e tempos das decisões do STF

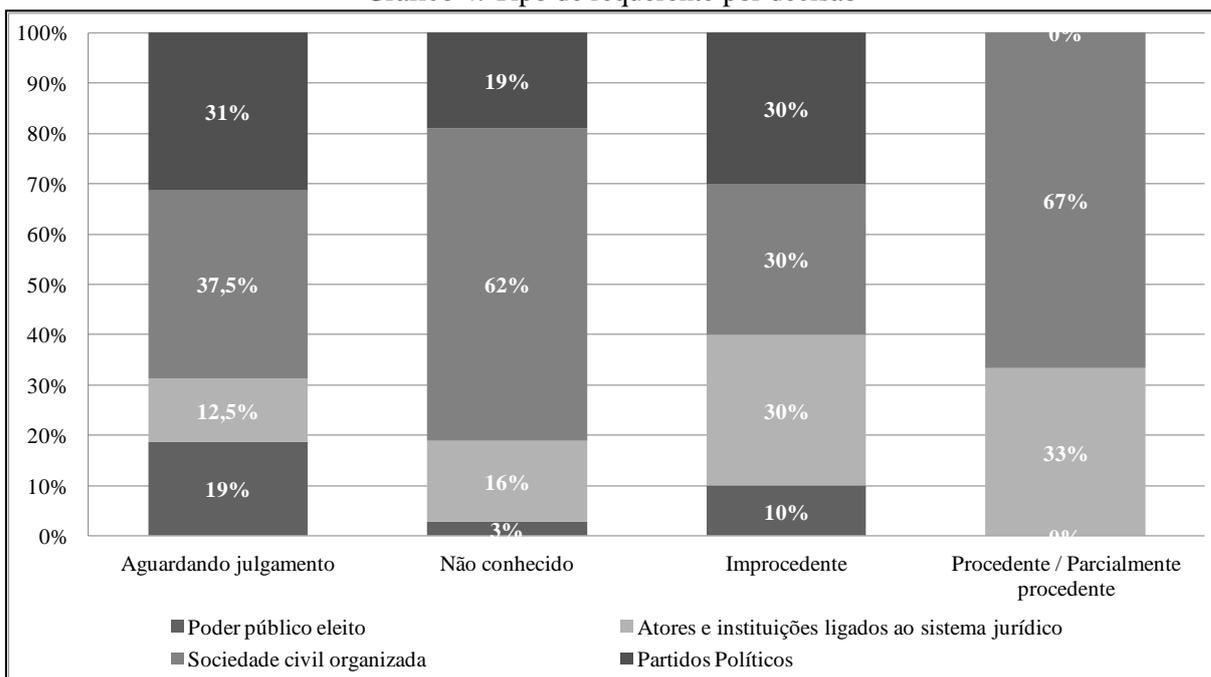
Nesta seção observaremos como essas petições e seus argumentos centrais (assuntos em questão) se comportaram frente às decisões tomadas pelo STF e o tempo em fazê-lo. Das 69 ações peticionadas entre 2003 a 2006 77% foram julgadas. Desse percentual, 36%

¹⁰⁹ Entendendo aqui por “políticas públicas” como um conjunto de regras formuladas para alterar ou regular o comportamento político, seja ele individual ou coletivo. (Lowi *apud* Rezende, F. C., 2004).

correspondem a temática dos direitos sociais, 19% da atividade de sindicatos e entidades de classe, 15% da regulação do exercício profissional e 11% dos direitos civis. Das 16 ações não julgadas, 7 eram referentes à temática de direitos sociais, 3 sobre meio ambiente, 3 sobre regulação profissional, 2 referentes aos direitos dos consumidores e 1 relativa à regulação de trânsito.

O gráfico 4 nos ilustra os tipos de requerentes das ações pela decisão final proferida pelo STF. Do total de ações requeridas pela sociedade organizada 67% tiveram decisões de finais procedente e parcialmente procedente – um percentual bastante expressivo se considerarmos que atores dessa categoria – sozinhos – foram responsáveis pela entrada de 36 ações relativas ao tema “direitos de cidadania” (52% do total de 69 ações). Os demais 33% de ações procedentes e parcialmente procedentes correspondem em totalidade àquelas de autoria de atores/instituições jurídicas. O poder público eleito e os partidos políticos não tiveram demandas por direitos de cidadania julgadas como procedente no período em análise.

Gráfico 4: Tipo de requerente por decisão



Elaboração própria.

Das ações peticionadas julgadas improcedentes o poder público eleito foi o tipo de requerente com menor percentual. Do total de ações não conhecidas¹¹⁰ 62% foi peticionada pela sociedade organizada, 19% por partidos políticos, 16% por atores e instituições jurídicas e apenas 3% por atores políticos. Durante a coleta de informações e geração do banco de

¹¹⁰ Aquelas em que a decisão final da ação foi “não conhecido” (não conhecido, arquivado, extinto ou negado seguimento).

dados observamos que muitas dessas ações de autoria de partidos políticos e sociedades organizadas que não foram conhecidas porque foram demandadas por atores que não possuíam legitimidade ativa na Corte.

Das ações que aguardavam julgamento até o período da geração desse banco de dados, 37,5% eram de autoria da sociedade organizada, e 31% dos partidos políticos, 19% dos poderes eleitos e 12,5% de atores e instituições do sistema jurídico. Em conjunto, elas somam 23% do total de 69 ações. Além disso, notamos que apenas 23% das 69 ações tiveram julgamento de mérito procedente e procedente em parte ou improcedente¹¹¹. Em resumo, isso significa que aproximadamente 77% das ações que ingressaram na Corte no período não tiveram um julgamento de mérito propriamente dito (“não conhecido: 54% e aguardando julgamento: 23% do total de 69 ações).

Na tabela 17 examinamos os assuntos encontrados nestas 53 ações julgadas entre 2003 a 2014 pela decisão da Corte. Do total de ações julgadas como improcedentes 40% tiveram como assunto central questões relativas aos direitos trabalhistas, e 30% em relação às instituições de ensino superior.

Tabela 17: Decisão do STF por assunto em questão na petição

Assunto em questão na Petição	Decisão da ação		
	Improcedente	Procedente / parcialmente procedente	Não conhecido
Acesso à justiça	-	-	8%
Arrecadação e alienação de bens	-	-	3%
Competências técnicas e profissionais	-	-	5%
Direito à igualdade	-	-	3%
Direito à liberdade de ir e vir	10%	17%	-
Direito à propriedade	-	-	3%
Direito à segurança	-	-	5%
Direito à vida	10%	17%	-
Direito desportivo	10%	-	-
Direitos trabalhistas	40%	50%	32%
Instituições de Ensino Superior	30%	-	-
Mobilização social	-	-	5%
Orçamento	-	-	3%
Preservação ambiental	-	17%	14%
Reforma Agrária	-	-	3%
Seguro Público (Previdência e outros)	-	-	14%
Serviço Público	-	-	3%
Total (N)	10	6	37

Elaboração própria.

¹¹¹ Respectivamente, 7% e 15% do total (69 ações).

Daquelas procedentes 50% eram referentes aos direitos trabalhistas. Petições que tiveram como assunto central questões ligadas à preservação ambiental, ao direito à vida e ao direito à liberdade de ir e vir corresponderam – cada – a 17% do total de 53 ações.

Essa tabela nos permite observar ainda que 70% das ações não foram “conhecidas”. Desse montante, 32% correspondem às ações sobre direitos trabalhistas. Durante a leitura e classificação das petições iniciais tivemos a impressão geral de que grande parte das ações que foram julgadas monocraticamente como “não conhecidas” não foram requeridas por atores com legitimidade ativa reconhecida pelo STF, pois não se tratavam de entidades de âmbito nacional, em alguns casos, e, em outros, não se enquadravam por completo aos parâmetros constitucionais para o uso desse mecanismo de revisão.

Ainda sobre a categoria “não conhecido”¹¹², notamos que o tempo é um grande alçoz na relação de petição e julgamento, pois a perda de objeto – devido a demora em julgar – desconstrói a pertinência temática e a relevância em continuar com o processo. Do total de ações não conhecidas pelo STF 61% tiveram essa decisão em menos de um ano e 30% em até 2 anos após a entrada da petição.

Daquelas prejudicadas ou arquivadas, 36% tiveram essa decisão em até 1 ano da entrada e as demais entre o intervalo de 5 a 11 anos – correspondendo a 64% do total de ações prejudicadas. Não podemos deixar fora de vista que muitas das ações peticionadas questionavam Medidas Provisórias (20% de 85 diplomas questionados em 69 ações) que, por especificidade jurídica, tem curta duração de vida.

Sobre o tempo entre a entrada ao julgamento final destas 53 ações, reparamos que a totalidade de ações que o assunto em destaque era o acesso à justiça e a arrecadação e alienação de bens foram julgadas entre 5 a 7 anos posteriores à entrada da petição. As petições que continham como assuntos em destaque o direito à propriedade, a reforma agrária ou o serviço público foram julgadas em definitivo em menos de um ano da entrada. Já as petições que destacavam as competências técnicas e profissionais e o direito à segurança foram julgadas em sua totalidade em até 2 anos após o ingresso.

Metade das ações com destaque para questões de preservação ambiental tiveram o julgamento definitivo em menos em um ano. O mesmo ocorreu em 80% das ações sobre seguro público. Todas as ações em que o assunto se referia ao direito à igualdade foram decididas entre 1 a 2 anos da entrada da ação. A única ação sobre orçamento foi decidida no

¹¹² A categoria “não conhecido” corresponde as decisões finais (a) não conhecido, (b) negado seguimento, (c) arquivado, e (d) extinto.

intervalo de 3 a 4 anos após seu ingresso. O direito à vida teve um intervalo entre a entrada da petição ao julgamento um pouco maior: de 3 a 7 anos.

As ações que o assunto se referiam à mobilização social e a liberdade de ir e vir se mostraram mais espaçadas no tempo de julgamento. Esta teve 50% das ações julgadas entre 1 a 2 anos do ingresso e os outros 50% entre 5 a 7 anos; aquela, 50% foram julgadas no intervalo de 1 a 2 anos e 50% entre 8 a 11 anos.

Dos assuntos postos em destaque na discussão da petição que se referiam aos direitos trabalhistas, 84% tiveram seu julgamento final em até 4 anos. Desse total (16 de 19 ações), 50% em menos de 1 ano. O assunto relativo ao direito desportivo demorou de 8 a 11 anos para ser julgado; e, 67% das ações que destacavam questões sobre instituições de ensino superior demoraram de 8 a 11 anos para ter seu julgamento final.

Voltando novamente o olhar para as 69 ações correspondentes à categoria “direitos de cidadania”, analisamos o tempo entre a entrada das ações e as decisões pelos sentidos das petições. Não ignoramos aqui que ainda hoje há ações do período aguardando o julgamento final. Isto, porque partimos do pressuposto que *o não decidir é decidir*, ou seja, a demora em proferir decisões finais também é uma decisão da Corte, quer sejam os motivos que a impelem em fazê-lo (tempo, complexidade da matéria em julgamento, interesses internos ou externos, constrangimentos diversos, etc.).

Do total de 69 ações 23% ainda aguardam julgamento até os dias correntes. Olhando essa espera pelo sentido das petições constatamos que 11% das petições que aguardam julgamento são demandas por avanço de direitos, 19% estão visando a restrição de direitos, e 28% buscam conter retrocessos aos direitos estabelecidos. Das ações com petições em sentido da busca por avanços de direitos, 33% foram julgadas em definitivo no intervalo de 3 a 4 anos da entrada. Do total de ações que tiveram julgamento final (8 ações), metade delas foram decididas em até 3,5 anos; a Corte demorou em média 4,5 anos para proferir a decisão final, sendo aguardado geralmente até 3 anos para isso.

Do total de petições em sentido de restringir direitos, 24% delas obtiveram decisões finais entre 5 a 7 anos posteriores à data de petição. Em média, a demora para decisões sobre restrições foi de 4,2 anos, sendo que 50% do total decidido (17 ações) demoraram até 4 anos. Em resumo, a moda observada foi de 7 anos – o que aponta que petições que miravam restringir direitos demoraram mais a ser decididas pela Corte do que aquelas que buscavam avançar.

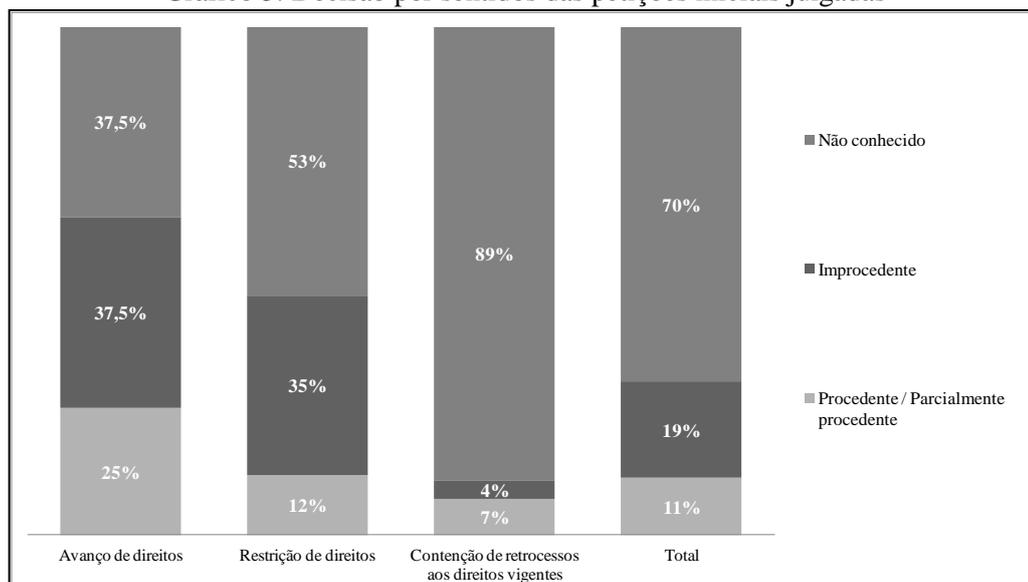
Já as demandas em sentido de conter retrocessos aos direitos vigentes tiveram 50% de seu total julgado em definitivo (28 ações) em intervalo inferior a um ano. Em média, o STF julgou essas demandas em definitivo em até 1,9 anos.

Esses dados nos permitem apontar então que o STF decidiu em definitivo com maior agilidade as questões que almejavam evitar agendas de produção legislativas conservadoras – no limite, reacionárias – em relação à ordem constitucional e social vigente. Isso não necessariamente significa dizer que a Corte é progressista; ao contrário, constatamos que, em tendências gerais, as demandas por avanço tiveram uma ligeira demora para serem decididas em definitivo.

Ao contrário, as demandas que visavam restringir direitos regulamentos foram as que mais demoraram para serem decididas, talvez pela delicadeza dos assuntos questionados e polêmica que esses intentos tragam à pauta de julgamentos do STF. Mas, não é nosso objetivo aprofundar sobre matérias de opinião pública em relação às decisões da Corte. De qualquer modo, é contrastivo observar o tempo em que a Corte demora para decidir demandas por contenção de retrocessos aos direitos vigentes.

Apesar da maior celeridade nessas demandas, não significa uma atuação da Corte destacada como *freio e contrapeso* de produções legislativas reacionárias e excludentes. Ao contrário, a agilidade em julgar as ações relativas aos pedidos de contenção de retrocessos caminha muito mais para um aspecto do tribunal de *desconhecimento* dessas demandas, conforme o gráfico 5 nos aponta.

Gráfico 5: Decisão por sentidos das petições iniciais julgadas



Elaboração própria. Total de 53 ações com decisões proferidas, distribuídas nas seguintes categorias: 8 avanço de direitos, 17 restrição de direitos e 28 em contenção de retrocessos aos direitos vigentes.

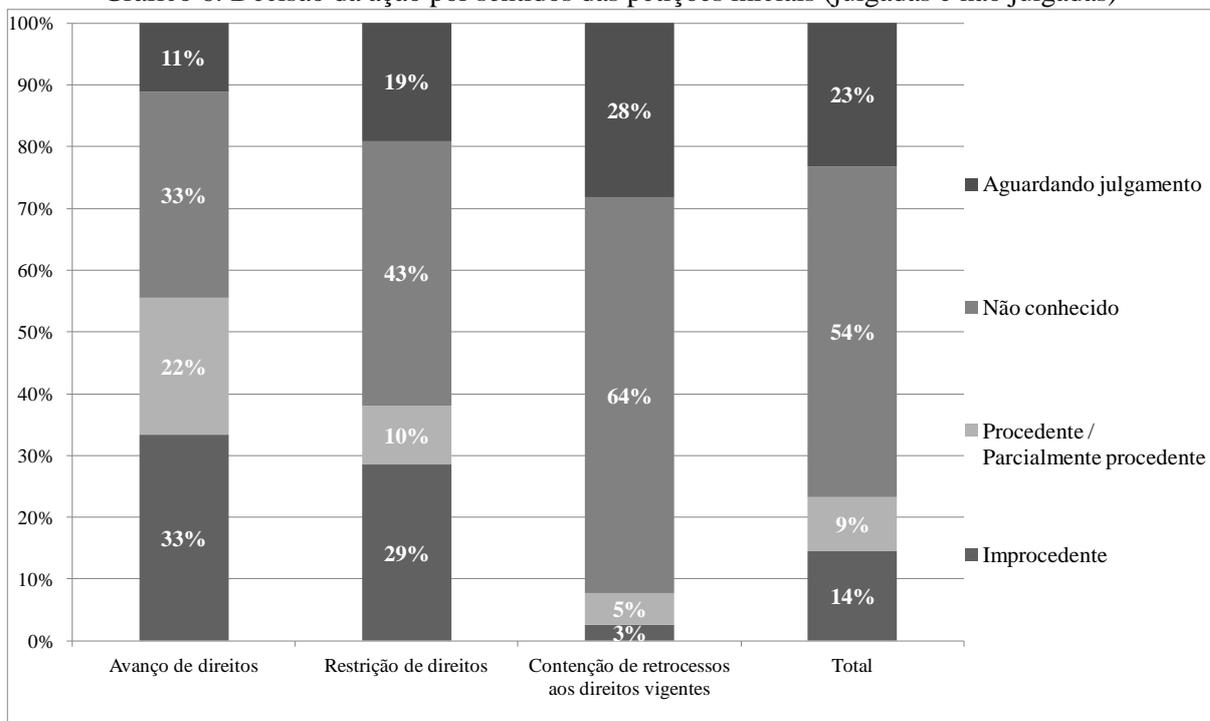
Do total de ações que demandavam a contenção de retrocessos à ordem, 89% foram não conhecidas, ou seja, tiveram seu seguimento negado ou foram desconhecidas pela Corte ou foram consideradas prejudicadas pelo ministro relator ou, ainda, foram extintas/arquivadas por perda de matéria.

Das ações com sentido de avançar direitos, 25% foram julgadas procedentes. Comparando essa categoria com os demais sentidos das demandas constatamos que esta teve muito mais julgamentos favoráveis ao sentido almejado pelos requerentes do que as demais demandas em sentidos de restringir ou conter agendas de direitos. Além disso, percebemos que, em matéria de improcedência a categoria avanço de direitos teve o maior percentual em comparação com os demais sentidos: 33% contra 35% de pedidos de contenção de avanços e 4% de contenção de retrocessos.

Destacam-se nas demandas por restrição de direitos as decisões da Corte em dois momentos: do total de 17 ações, 53% não foram conhecidas e 35% foram consideradas improcedentes.

No gráfico 6 observamos a decisão do STF pelo sentido de cada petição inicial do período considerando também as ações que aguardam julgamento nos dias correntes (23% do total de 69 ações ingressantes no STF entre 2003 a 2006).

Gráfico 6: Decisão da ação por sentidos das petições iniciais (julgadas e não julgadas)



Elaboração própria. Total de 69 ações com decisões proferidas ou aguardando julgamento, distribuídas nas seguintes categorias: 9 avanço de direitos, 21 restrição de direitos e 39 em contenção de retrocessos aos direitos vigentes.

Esse gráfico nos aponta para uma tímida atuação da Corte, quando falamos em decisões sobre produção legal dos outros poderes. Em linhas gerais, ousamos afirmar que o STF foi seletivo no modo em que decidiu procedente ou improcedente questões de avanços de direitos – tanto naquilo que optou por julgar como na forma que proferiu suas decisões.

Considerando que as ações não conhecidas em soma com aquelas que aguardam julgamentos totalizam 44% das 69 ações do período sobre avanço de direitos, 62% sobre restrição de direitos e 92% das ações por contenção de retrocessos¹¹³, percebemos que o tempo e a demora em julgar essas questões, em particular àquelas por contenção de retrocessos, apontam para uma ineficácia em pautar a agenda de julgamentos. Os motivos para isso são desconhecidos e, sem dúvidas, exigem novos estudos e outras abordagens, pois adentraríamos numa *caixa de pandora*.

Nas próximas três tabelas, analisamos os valores ilustrados no gráfico 5 controlando as categorias da variável “sentido da petição”, de maneira a observar em cada uma delas as decisões da Corte pelo assunto em questão da petição. Na tabela 18 essa observação se dá para o total de 9 ações que tiveram seus sentidos de petições classificados como “avanço de direitos”. Aproximadamente 33% das ações foram julgadas como improcedente ou não conhecido, somando mais de 60% do total de ações em busca de avanços de direitos.

Tabela 18: Decisão das ações por assuntos das petições - sentido da petição: avanços de direitos

Assunto em questão na Petição	Decisão da ação				Total (N)
	Improcedente	Procedente / parcialmente procedente	Não conhecido	Aguardando julgamento de mérito	
Acesso à justiça	-	-	-	100%	1
Direito à liberdade de ir e vir	-	100%	-	-	1
Direitos trabalhistas	50%	17%	33%	-	6
Preservação ambiental	-	-	100%	-	1
Total	33%	22%	33%	11%	9

Elaboração própria.

A única demanda por acesso à justiça ainda não teve julgamento final; e a demanda sobre preservação ambiental teve o seu seguimento negado (não conhecido). A única ação que teve deferimento parcial foi aquela relativa ao direito de ir e vir. Do total de ações sobre direitos trabalhistas apenas 17% foram procedentes e 50% foram improcedentes.

¹¹³ Avanço/garantia de direitos: aguardando julgamento: 11%, não conhecido (não conhecido, extinto, arquivado, negado seguimento): 33%; restrição de direitos: aguardando julgamento: 19%, não conhecido: 43%; contenção de retrocessos aos direitos vigentes: aguardando julgamento: 28%, não conhecido: 64%.

Esse dado nos aponta que, apesar de haver baixa demanda por avanços de direitos no STF, suas decisões em sentido dessa expansão foi tímida e se limitou – parcialmente – ao direito de mobilidade e questões trabalhistas, apesar do elevado número de improcedência desta categoria. Contudo, o fato da Corte não apresentar decisões que possibilitem o avanço de uma agenda de direitos não significa necessariamente que essa Corte foi conservadora *strictu sensu*. Esse dado nos permite inferir tão somente que o STF não tem interesse em ser ator legislativo *alternativo*.

Na tabela 19 vemos que em relação o deferimento positivo das demandas por restrição de direitos o STF se comportou de maneira similar àquelas demandas por avanços. Tanto o tempo em espera mais elevado, em relação à categoria de contenção de retrocessos, quanto a direção das decisões proferidas nos levam a supor que em certa medida há um constrangimento do STF em agir na política de maneira protagônica.

Essa afirmação se engrandece de sentido quando reparamos na tabela 20 que, das petições com finalidades de contenção de retrocessos aos direitos vigentes, a Corte se manifestou no sentido de procedência ou seu antônimo em apenas 8% do total de 39 ações. De todo modo, essa informação nos sugere que há um esvaziamento decisório da Corte em relação às demandas por controle e manutenção do *status quo*.

Tabela 19: Decisão das ações por assuntos das petições - sentido da petição: Restrição de direitos

Assunto em questão na Petição	Decisão da ação				Total (N)
	Improcedente	Procedente / parcialmente procedente	Não conhecido	Aguardando julgamento de mérito	
Arrecadação e alienação de bens	-	-	100%	-	1
Comunidades quilombolas	-	-	-	100%	1
Contribuições sociais	-	-	-	100%	1
Direito à igualdade	-	-	100%	-	1
Direito à liberdade de ir e vir	50%	-	-	50%	2
Direito à vida	50%	50%	-	-	2
Direitos trabalhistas	25%	-	75%	-	4
Emissão de cupom fiscal	-	-	-	100%	1
Instituições de Ensino Superior	100%	-	-	-	3
Orçamento	-	-	100%	-	1
Preservação ambiental	-	50%	50%	-	2
Seguro Público (Previdência e outros)	-	-	100%	-	2
Total	29%	10%	43%	19%	21

Elaboração própria.

Tabela 20: Decisão das ações por assuntos das petições - sentido da petição: Contenção de retrocessos aos direitos vigentes

Assunto em questão na Petição	Decisão da ação			Aguardando julgamento de mérito	Total (N)
	Improcedente	Procedente	Não conhecido		
Acesso à justiça	-	-	-	25%	4
Competências técnicas e profissionais	-	-	100%	-	2
Contribuições sociais	-	-	-	100%	1
Direito à liberdade de manifestação	-	-	-	100%	1
Direito à propriedade	-	-	50%	50%	2
Direito à segurança	-	-	100%	-	2
Direito desportivo	100%	-	-	-	1
Direitos trabalhistas	-	20%	-	10%	10
Educação	-	-	-	100%	1
Mobilização social	-	-	-	-	2
Patrimônio Público	-	-	-	100%	1
Preservação ambiental	-	-	-	50%	6
Processos jurídicos	-	-	-	100%	1
Reforma Agrária	-	-	100%	-	1
Seguro Público (Previdência e outros)	-	-	-	-	3
Serviço Público	-	-	100%	-	1
Total	3%	5%	64%	28%	39

Elaboração própria.

Não podemos afirmar que a Corte não executa seu papel de guardião da Constituição contra ataques à ordem vigente. Neste recorte temporal percebemos que esse ator pouco decide, em vias de fato, sobre assuntos peticionados e, quando o faz, a demora em fazê-lo prejudica a continuidade da ação, devido a perda de objeto, por exemplo. Faz-se importante então questionar essa demora, entender quais assuntos estão freados nas gavetas da Corte e as discussões e impactos que essas demandas possam trazer à ordem social.

Um indicador desse elemento são as demandas que ainda aguardam julgamento. Observando-as pelo sentido das petições notamos que até os dias correntes não foram julgadas 11% daquelas em sentido de avanços de direitos, 19% daquelas demandas por restrição desses avanços, e 28% das que buscavam conter retrocessos aos direitos vigentes.

Em geral, o que esses dados nos indicam é que o mecanismo de controle constitucional das leis é um instrumento valiosíssimo da democracia brasileira e que não atinge sua eficácia, pois pouco é utilizado para propor questões capazes de fazer avançar e expandir o acesso democrático de bens coletivos da República ou, ainda, para propor questões capazes de garantir e preservar o estado atual do regime político e social – quer não

retrocendo do ponto em que estamos (direitos vigentes) ou, até mesmo, evitando avanços (restringindo direitos).

Outro lado desta moeda é a demora em decidir e a quantidade de ações que não ultrapassam os limites da tutela do relator. Ao que nos parece, o inflamento de petições à Corte (inclusive por atores sem a devida legitimidade para requerer ações) em demandas diversas que ultrapassam a agenda de controle constitucional fazem do recurso monocrático uma excelente ferramenta de “rápido” despacho. Mas, até que ponto requerir quaisquer demandas à Corte significa depender da visão e *habitus* de “um” ministro? Fechamos esta seção com essa pergunta e sem a intenção de respondê-la, até porque, para tanto, serão necessárias outras pesquisas.

CONCLUSÕES

Nossa pesquisa buscou entender se e em que medida o STF contribuiu, no período em análise, para fazer avançar uma agenda de direitos e garantias à sociedade civil, assegurando os direitos à vida, à liberdade, à participação política, ao acesso aos bens coletivos, entre outros. Os dados apresentados apontaram que o STF se absteve em decidir favorável ou contrário nas ações do período, em especial às demandas por contenção de retrocessos de direitos. Isso indica uma postura de moderada da Corte, reconhecendo, de certo modo, que sobre esses aspectos o papel decisório cabe aos poderes representativos.

Observando os assuntos das petições ingressantes no STF pela decisão proferida, verificamos que 70% das ações foram categorizadas como “não conhecido”, ou seja, as decisões finais foram proferidas no sentido de arquivamento, extinção, não conhecimento ou seguimento negado. A análise das petições evidenciou que grande parte desse “não conhecimento” se deu devido a ilegitimidade dos requerentes. Em geral, isso aponta que as demandas ao STF são requeridas por atores sem o devido respaldo constitucional.

Esses fenômenos diminuem o escopo decisório do STF a poucos assuntos relativos aos direitos de cidadania, conforme apresentamos na tabela 17, pois os atores que “ficaram à margem” da legitimidade constitucional não puderam ter suas vozes ouvidas na última instância protetora dos direitos de cidadania.

Evidente que isso não ocorreu apenas por causa da ausência de certos grupos como legitimados. Em muitos casos, os requerentes não possuíam a “pertinência temática” para peticionar certas questões. Imaginamos que caberiam estudos específicos para entender esses limites e barreias constitucionais para o acesso ao STF por novos atores sociais – sejam eles identitários, homoafetivos, étnicos, trabalhistas, etc.

Em outros casos, notamos que o tempo foi um grande inimigo para a concretização dos julgamentos, pois a demora em julgar ocasionou na perda de objeto de diversas ações, principalmente aquelas que questionavam Medidas Provisórias. Essa observação contribui para pensarmos sobre o que move e determina a ordem de agenda de julgamentos do STF, dado que o tempo para proferir algumas ações é determinado em meses, conforme examinamos nas tendências centrais sobre os julgamentos proferidos, e em outros casos as ações se estendem por vários anos, como nos apontam os dados do “Supremo em Números”¹¹⁴ e Oliveira (2016).

¹¹⁴ 3º Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12055/III%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20>

Em relação as 53 ações classificadas como “direitos de cidadania” verificamos que o tempo médio para a decisão final foi de 3 anos, o mediano de 2 anos com desvio-padrão de 3,36. Das 16 que ainda aguardam julgamento final, o tempo médio em que estão tramitando é de 11,4 anos, o mediano de 11 anos e o desvio-padrão de 0,81.

Isso nos leva a concluir que a demora em proferir certas decisões é uma escolha da Corte, quer por motivos de tempo (devido a quantidade de demandas que recebe anualmente) ou de complexidade da matéria em julgamento, quer por motivos de interesses externos ou internos que movem a pauta e agenda da Corte ou devido as diversas formas de contrangimentos que limitam a ação dos ministros (GIBSON 1983 apud Oliveira, 2012), etc.

O tempo nos pareceu central para pensarmos a contribuição do STF para um avanço de uma agenda de direitos. Os dados nos evidenciaram que o STF decidiu de maneira mais ágil em petições que continham modificações reacionárias aos direitos estabelecidos. Em soma, as petições categorizadas em sentido de avanço de direitos tiveram muito mais julgamentos procedentes/parcialmente procedentes do que àquelas que visavam restringir agendas de direitos ou conter retrocessos.

As demandas por restrição de direitos tiveram julgamento final similar àquelas que buscavam fazer avançar a legislação. Notamos que, em geral, o tempo entre a entrada e o julgamento dessas demandas foi muito maior do que nas demais categorias. O não conhecimento – ou a maior demora em fazê-lo – implica em não interferir na produção legislativa que visou “avançar” direitos. Essa questão não nos pareceu uma atitude “contributiva” à agenda de direitos; ao contrário, pode estar muito mais associada a uma postura do STF de evitar atritos com os demais poderes.

Quando somamos esses valores com as ações que ainda aguardam julgamento final, observamos que as demandas para conter retrocessos aos direitos são as que mais se inseriram na categoria “não conhecido”. Isso nos leva a afirmar que o STF foi seletivo no modo como decidiu sobre os direitos de cidadania: quando se tratava de conter retrocessos aos direitos foi mais célere, e quando se tratava de avançar foi mais lento.

E, devido a baixa demanda por ações que buscavam fazer avançar direitos (13% do total de ações referentes aos direitos de cidadania) o STF teve atuação mais tímida sobre esse potencial avanço - isso por que essas ações foram as que, em média, mais demoraram para serem finalizadas (4,5 anos) Apesar disso, verificamos que o percentual de deferidas foi de 25%.

Além disso, ao se pronunciar contrário às demandas por restrição, poderíamos inferir que a Corte contribuiu à garantia de direitos (entre as ações classificadas como visando restringir direitos o STF indeferiu 35%). Em soma àquelas ações indeferidas relativas às demandas por avanços de direitos (38%), concluímos que essa contribuição da Corte para a garantia de direitos não pode ser comprovada apenas examinando o sentido do voto, dado que os percentuais de improcedência são similares tanto em matéria de avanço como de restrição de direitos.

Em linhas gerais, observamos ainda que houve um constrangimento em decidir sobre essas questões de maneira procedente ou improcedente. Isso nos levou a concluir que há um esvaziamento decisório no STF em relação às demandas por controle e manutenção da ordem vigente dos direitos de cidadania.

Nesse sentido, não afirmamos aqui que o STF é um ator político ineficiente ou que não exerça seu papel de guardião da Constituição de 1988. Os dados tão somente nos mostram que ele se apresentou como um ator que pouco participou dos processos decisórios sobre direitos de cidadania e que, quando o fez, a demora em fazê-lo prejudicou a continuidade do processo. Os motivos para essa demora e suas implicações não foram analisadas nesta dissertação. Mas, é nossa hipótese que eles se dão por constrangimentos tanto interno – dos próprios ministros – quanto externo – dos demais poderes da República.

Uma outra questão que nos moveu foi entender se a judicialização se deu por motivos de inatividade dos poderes políticos eleitos em produzir legislações sobre direitos de cidadania. Nos interessou observar a omissão desses poderes em produzir normas e a sua inação em cumprí-las.

Quando comparamos as agendas de produção legislativa do período com aquela de ações ingressas no STF percebemos que, em relação aos direitos de cidadania, há correspondência entre as ações peticionadas e a produção legislativa. Notamos então que os poderes eleitos não se mostraram inativos em matéria de produção legislativa. Ao contrário, no período analisado esse tipo de legislação foi a segunda mais produzida.

Sobre nossa hipótese acerca da judicialização enquanto uma resposta à inatividade dos órgãos políticos tradicionais, isto é, de que *quanto menor a produção legislativa sobre questões relativas aos direitos de cidadania maior o número de ADOs peticionadas no STF*, nossos dados apontaram que ela não se sustenta, porque observamos o inverso: a produção legislativa é correspondente ao total de ações ingressas no STF; e aquelas relativas à omissão e descumprimento de preceitos fundamentais foram as ações menos requisitadas. Logo,

concluímos que a judicialização durante o período em análise não foi uma resposta à inatividade dos poderes Executivo ou Legislativos federais.

Ainda sobre as ações que deram entrada, constatamos que ocorreu o ingresso de apenas uma ADC proposta por ator legitimado pela Corte. Verificamos com isso que o acionamento ao STF está muito mais associado ao uso repressivo da revisão judicial do que ao preventivo.

Podemos questionar essa forma de uso pensando nos interesses que os movem, pois, se é para o “bem da República”, parece-nos que questionar a constitucionalidade de uma lei ainda em tramitação é muito mais viável e condizente com um princípio harmônico entre os poderes e seus atores do que o questionamento póstumo (de ADIs), dado que este mostra potenciais fissuras e dissensos políticos.

Além disso, durante a leitura e classificação das petições examinamos inúmeras ações que ingressaram no período que possuíam questionamentos repetitivos, isto é, mais de um ator legitimado deu entrada a uma ação questionando mesmos dispositivos que outros atores haviam questionado. Similar a esse feito está também a entrada de ações por atores sem legitimidade alguma para propô-las.

Essas observações nos permitem concordar com o argumento de Taylor & Da Ros (2008) de que certos usos dos tribunais – em especial do STF – são estratégias de atores políticos e sociais de contestação de políticas públicas, de modo a mostrar e dar visibilidade às oposições que não possuem muitos holofotes nas arenas decisórias.

Em soma, notamos que 46% do total de diplomas questionados no STF (327 diplomas em 255 ações) haviam sido promulgados em períodos anteriores ao de 2003 a 2006, ou seja, os requerentes das ações no STF questionaram diplomas produzidos entre os anos de 1940 a 2002, conforme apresentamos na tabela 3. Essa questão fortalece ainda mais a ideia de usos estratégicos do tribunal por atores externos como forma de questionar normas anteriores ao governo em vigência que possam ser conflituosas com a atual gestão e os interesses de sua coalizão.

A pesquisa que realizamos não nos permite ver os limites dessa argumentação, dado que não aprofundamos qualitativamente de modo a analisar o governo e suas metas. Contudo, ao observar os sentidos peticionados pelos atores requerentes pudemos ter uma dimensão dos objetivos em peticionar ações. Isso posto, associamos a essa questão o argumento de Maccann (2010) de que os usos estratégicos dos tribunais ocorrem entre os atores políticos que visam novas oportunidades de modificação da ordem vigente.

Levantamos na análise a hipótese de que *a judicialização do período se apresentou como mais forma de contestação política do governo atual do que como instrumento de governo* para ajuste de diplomas anteriores para que dialogem com a agenda de políticas públicas governamentais em exercício no período. Nossos dados nos mostraram que a judicialização se apresentou em parte como uma ação contramajoritária. Isto porque atores vinculados aos poderes eleitos acionaram o STF para questionar a constitucionalidade de diversos diplomas que possam atrapalhar as políticas atuais. Não obstante, esse acionamento ocorreu de forma tímida. Menos de 5% destas 255 ações foram peticionadas por atores políticos eleitos. Considerando apenas as ações relativas aos direitos de cidadania (69 ações) esse percentual sobe para 7% de ações – valor ainda tímido.

De qualquer modo, e ainda acompanhando o raciocínio de Maccann (2010), do mesmo modo que o STF é um espaço oportuno para disputas políticas, ele – enquanto ator político – gera constrangimentos e desincentivos em diversos atores para o uso de mecanismos de ação de constitucionalidade. Há diversos elementos que determinam esses constrangimentos. Entre eles, a forma como o tribunal decide.

Verificamos ainda nesta pesquisa a forma tímida como o STF decidiu demandas por direitos de cidadania. Além da demora que comentamos acima, os assuntos que escolhe decidir e os sentidos das decisões proferidas tem potência para constranger atores que buscam avanços ou garantias nas legislações e políticas públicas.

É gritante a quantidade de ações que aguardam o julgamento final e aquelas que por diversos motivos foram arquivadas, extintas, não conhecidas ou tiveram seu seguimento negado. Ao todo, elas somam 44% do total de 69 ações. Dado o baixo volume de decisões desta Corte que impactaram nas normas e gestão política das leis (decisões estas no sentido de procedência ou improcedência), não podemos afirmar aqui que a judicialização implicou em uma forma de ativismo judicial do STF.

Ao contrário, nossas conclusões seguem a afirmar que o STF se absteve o máximo que pode em decidir sobre essas matérias e, quando o fez, atuou muito mais no sentido de julgar questões sobre a ordem de direitos vigentes do que em julgar questões que buscavam avançar ou restringir direitos. Todavia, o que constatamos é que ter maior quantidade de decisões relativas à manutenção dessa ordem não significou que a Corte decidiu em peso pela procedência dessas demandas.

A esse respeito, lançamos a hipótese de que *a judicialização da política implicou na proteção da CF/88 na medida em que o STF decidiu pela improcedência das demandas de restrição de direitos, e procedente às demandas em sentido de contenção de retrocessos aos*

direitos vigentes. Com base nos nossos dados concordamos em parte com essa assertiva. Isso porque, em matéria de contenção de retrocessos, o STF teve poucas decisões em sentido pela procedência dessas demandas, e, além disso, 89% delas não foram “conhecidas” pela Corte.

Evidente que os motivos para o “não conhecimento” devem ser pesquisados com maior profundidade qualitativa. Mas, a critério de impacto no ordenamento político e constitucional, o não conhecimento implica em uma decisão pelo não envolvimento direto da Corte em decisões políticas sobre produção legislativa que visavam retrocessos aos direitos de cidadania.

Contudo, quando as petições à Corte visavam restringir a produção legislativa inclusiva, o STF votou pela improcedência em 35% do total de 17 ações. Não ignoramos que 53% desse total foi decidido como “não conhecido” – o que mostra ainda um processo similar àquelas relativas à contenção de direitos. Concluímos, então que o STF decidiu pelo “não conhecimento” na grande maioria dos casos em que se manifestou com julgamentos finais das ações, implicando em uma tímida atuação no sentido da proteção constitucional e seus entendimentos.

Não obstante, quando a Corte decide pela procedência ou seu anteverso, ela cumpre sua função democrática, pois dá entendimentos constitucionais concretos, pois ele exerce sua função em decidir, quer gostemos ou não de suas decisões. Cabe-nos então pensar sobre as disputas em torno dos sentidos dos projetos constitucionais que são judicializados.

As demandas que ingressam no STF estão contestando direitos em detrimento à outros estabelecidos na letra constitucional. Há, pois, uma disputa por sentidos que é levada até o nível da compreensão legal. Isso nos permite questionar se nossas instituições políticas e sociais são eficazes para realizar “a política” da conciliação, do diálogo e da promoção de consensos entre grupos desiguais. Na medida em que observamos o caráter residual dos assuntos postos em questão na Corte – quando comparados aos conflitos sobre capital-trabalho –, temos como ideia que disputas hegemônicas de ordem social não estão bem resolvidas.

A segunda hipótese lançada na seção 1.3 foi que *quanto maior a variabilidade de assuntos centrais das petições iniciais maior a valorização da CF/88*. Poderíamos erroneamente concluir que a judicialização implica em um tipo de valorização da Constituição, na medida em que diversas demandas por resolução de conflitos ingressaram no STF.

Contudo, e como nos aponta o ministro do STF Roberto Barroso, a judicialização da política não existe por opção ideológica do STF – visto que seu acionamento é externo. Mas,

ainda não visão desse ministro, se uma vez acionada a Corte decidir pela inação, esse tribunal desfavorece o andamento da democracia constitucional e rompe com seu papel de mediador de conflitos constitucionais. Nos vemos impelidos a concordar com esse raciocínio. Dessa forma, e para pensarmos nessa valorização constitucional, observamos a diversidade de assuntos mobilizados nos discursos dos atores proponentes das ações de controle constitucional.

Notamos que, em matéria de direitos de cidadania, os assuntos judicializados se resumiram a 24 tópicos – um total pouco expressivo visto que em geral as demandas ficaram concentradas em torno de questões relativas aos direitos trabalhistas (29%), preservação ambiental (13%), acesso à justiça e ao seguro público (7,2% cada). Os demais assuntos tiveram suas ocorrências inferiores a 5% do total de 69 ações. Esse dado nos permitiu concluir, portanto, que a judicialização do período não implicou em uma valorização da Constituição, pois ficou limitada a poucos conflitos da sociedade civil e política.

Ressaltamos ainda que há dois elementos que influenciam essa observação: (1) relativo à restrição dos legitimados ativos em grupos pouco representativos da sociedade, e (2) relativo ao enquadramento das demandas em torno da pertinência temática exigida no STF. Este segundo aspecto em particular limita ainda mais o poderio desses poucos atores legitimados, pois eles se engessam nas matérias específicas de sua competência. Evidente que isso não limita a possibilidade de atuação dos partidos políticos, por exemplo. Mas, os esforços dos partidos se concentraram nos assuntos acerca dos seguros públicos (29% de onze assuntos questionados por esse tipo de requerente), abstendo-se de discutir com centralidade questões sobre a livre manifestação, o direito à vida e à propriedade, a educação, o código de defesa do consumidor, a prevenção ambiental e a reforma agrária.

Uma outra hipótese de pesquisa que levantamos era que *quanto maior o número de decisões finais dessa Corte proferidas como “procedente ou procedente em parte”, no caso das ADIs, ou como “improcedente”, no caso das ADCs, maior o impacto de suas decisões nas decisões dos outros poderes – causando então uma forma de intervenção*. Concluimos que a judicialização das políticas não incidiu em uma forma de intervenção expressiva do STF, uma vez que nossos dados apontaram que 78% do total de 255 ações do período ainda aguardam julgamento ou tiveram decisão como “não conhecida”. Quando olhamos para o total das 69 ações relacionadas à categoria “direitos de cidadania”, observamos que semelhança com quadro geral: 77% das ações dessa categoria corresponderam às decisões que aguardam julgamento (23%) ou às decisões categorizadas como “não conhecidas” (54%).

Quando observamos as decisões em perspectiva com os tipos de ações notamos a forma como a Corte se comportou. Das 69 ações sobre direitos de cidadania contabilizamos 58 ADIs e apenas 2 ADCs. Destas, uma ainda aguarda julgamento e a outra ação foi julgada como “não conhecido”. Dasquelas, 74% foram julgadas “não conhecidas” (50%) ou ainda aguardam julgamento (24%). Importante apontar que, desse total de ADIs (58) 17% foram decididas como improcedentes e apenas 9% como procedentes (ou em partes). Esse dado em soma com aqueles dados apresentados nos gráficos 5 e 6, permite-nos concluir que a judicialização da política no período não incidiu em uma forma de ativismo judicial.

Em resumo, concordamos que o mecanismo de controle constitucional das leis é um instrumento valioso da democracia brasileira. Contudo, nossos dados apontam que ele não atinge máxima capacidade porque é pouco utilizado por atores legitimados em proposições que expandam o acesso democrático aos bens coletivos da República ou que busquem preservar o estado atual dos direitos.

Conforme apresentamos no gráfico 3, não houve uma variação discrepante entre os requerentes dos pedidos por contenção de retrocessos. Verificamos ainda que os atores que mais requisitaram demandas por restrição de direitos foram a sociedade civil organizada e os partidos políticos. Além disso, das demandas por avanço de direitos, 44% tiveram o Procurador-Geral da República como autor e 22% foram originadas das associações trabalhistas. Setores da sociedade organizada ligados às empresas, assim como aos partidos políticos, não tiveram participação nessa forma de acionamento. Em síntese, observamos que o Procurador-Geral da República teve um papel central na busca pela expansão e garantia de direitos.

Em relação aos partidos políticos, além da ausência de demandas por avanço, percebemos que esse requerente correspondeu a 24% do total de ações em busca de restrição de direitos (PFL, PSDB, PSL) e 23% do total de ações visando a contenção de retrocessos (PFL, PSDB, PRONA, PDT, PPS, PP, PV).

Quando observamos quem “são” esta Sociedade civil nos deparamos com a grande frequência de associações ligadas ao empresariado ou às entidades trabalhistas. Em geral, fica evidente que o tipo de ator social que possui legitimidade para propor ações impacta significativamente nas demandas – e sentidos – que ingressam na agenda de julgamentos do STF.

Além disso, é possível dizer que diversos segmentos da sociedade civil se encontram desamparados dos mecanismos de controle dos poderes políticos eleitos frente a abusos e retiradas de direitos que esses poderes possam acometer. Essa lacuna ocorre não apenas pelo

formato limitado de legitimados presentes na Carta de 1988, portanto, obra dos legisladores constituintes, mas também por interpretação restritiva do STF em relação às associações de classe. De certo, quaisquer ampliações no *hall* de atores legitimados depende tão somente do interesse político daqueles que hoje elegemos. O cenário atual não parece favorável à ampliação.

Nossos dados apontam que os tipos de requerentes que mais acionaram o STF – tanto em questões de direitos de cidadania como demais temas – foram, respectivamente, (a) a sociedade civil organizada, (b) os partidos políticos e (c) os atores/instituições ligados ao sistema de justiça – na figura do Procurador-Geral da República. O principal requerido das ações foi o Poder Executivo (governo Lula), apontando então para uma judicialização contramajoritária ou, no limite, uma tentativa de visibilizar oposições às políticas desse governo – no caso de demandas por restrição de direitos, em especial.

Na seção 1.5 levantamos duas hipóteses acerca do acesso de sociedade(s) civi(s) no STF, quer por legitimidade ativa ou por representação via partidos políticos. Levantamos a hipótese de que *os assuntos centrais das petições utilizados como argumentos balizadores das petições desses grupos ao STF ficaram concentradas nas relações e direitos trabalhistas*. Nossa análise qualitativa nos apontou que os atores vinculados à sociedade civil organizada podem ser divididos em dois grandes grupos: (a) os sindicatos e entidades de classe, em busca de avançar ou garantir direitos e (b) associações e derivados que se vinculam as empresas, interessados em restringir direitos.

Das demandas por avanços, 22% correspondem as associações de trabalhadores / profissionais liberais. Do total de demandas por restrição de direitos, 33% correspondem à restrição de direitos, sendo seus requerentes grupos ligados às empresas e setores produtivos. Daquele total por busca de contenção de retrocessos dos direitos em vigência, 33% são de autoria de associações trabalhistas e apenas 15% de grupos que representavam empresas.

Não tivemos por finalidade nesta pesquisa observar disputas entre os setores da sociedade que possuem legitimidade no STF para propor ações. Contudo, é possível afirmar que essas disputas estão grosso modo reduzidas ao acesso de grupos de interesses econômicos, sejam eles patrões ou representantes de empregados. Em resumo, verificamos que existe uma luta entre capital e trabalho fortemente judicializada no STF em nível constitucional.

Os grupos que fogem dessa lógica se mostraram pouco capazes de avançar ou expandir direitos – apenas 11% de suas ações eram relativas a categoria de avanço. Ao contrário, eles se mostraram mais aptos a conter mudanças que retrocedam os direitos

vigentes (58%). Não obstante, vemos que 31% do total peticionado pela sociedade organizada era no sentido de restringir direitos, destacando os direitos trabalhistas. Assim, constatamos que as sociedades civis que se fazem presente – e que se apresentam como legitimados a propor ação no STF – são um pequeno fragmento de todas as sociedades que compõe esse imaginário “nação”. Não é pois um grupo coeso e, menos ainda, representativa destes conjuntos identitários e de suas demandas por inclusão democrática e jurídica.

A segunda hipótese lançada na seção 1.5 foi que *os partidos políticos representam demandas no STF relativas aos grupos da sociedade que não possuem acesso ao mecanismo de controle concentrado de leis*. Como enunciado, a participação dos partidos como propositores de ações relativas aos direitos de cidadania foi tímida e a argumentação central desse grupo se concentrou em questões sobre seguro público (Previdência, DPVAT, etc.). Concluímos então que os partidos políticos não representaram demandas de grupos sociais minoritários, isto é, à margem da participação política (como grupos de minorias étnicas, raciais, identitárias, de gênero, homossexuais, população carcerária, etc.).

Em resumo, esta pesquisa buscou verificar a contribuição do STF para o avanço de uma agenda de direitos e de garantias à sociedade civil, buscou também analisar os sentidos das demandas por resolução de conflitos na agenda de direitos que um segmento autorizado dessa sociedade peticionou no STF.

Os dados que aqui apresentamos apontam que a judicialização das políticas públicas – em particular as que regulam a agenda de direitos – se mostrou como um fenômeno capaz de garantir acesso à justiça para objetivos que aqui apresentamos em três categorias da variável “sentidos das petições”. Contudo, esse acesso se mostrou em geral ordenado de maneira a buscar a revisão constitucional para a restrição de direitos ou para a contenção de retrocessos. A busca pela revisão judicial das normas produzidas no sentido de avançar direitos instituídos constitucionalmente foi limitada – o que nos permite afirmar que a judicialização das políticas no período não teve como objetivo principal o avanço de uma agenda de direitos.

Nesse sentido, notamos que os atores requerentes estavam impelidos a revisar a constitucionalidade em poucos assuntos de interesse das sociedades que compõe o todo nacional. Ao contrário, as demandas ficaram reduzidas a um conjunto de 24 tópicos, demonstrando então que os interesses gerais daqueles que acionam o STF foi limitado a questionar legislações específicas que impactam em determinados setores e grupos de interesse. Além disso, essas demandas mostraram uma certa polarização dos atores da sociedade organizada entre “patrões” e “trabalhadores”. Percebemos então um “deslocamento do conflito” (Maccan, 2010) entre capital – trabalho movido para a arena do Direito

constitucional por grupos de representação nacional de classe trabalhista, associações de empresas, etc.

Percebemos então uma espécie de “balanço de direitos”, isto é, o questionamento de uma lei pode ser expresso por meio de uma petição no STF que objetive restringir um direito promulgado em outra. Isso é uma recorrência do nosso direito constitucional: uma constante luta entre direitos liberais *versus* sociais que podemos visualizar nos conflitos entre capital e trabalho. É nesse sentido que nossa pesquisa aponta para os limites normativos e analíticos do conceito de Sociedade civil pensada nos moldes liberais: uma sociedade de indivíduos com interesses econômicos e sociais de classes.

Foram poucas as demandas por controle constitucional onde o tópico questionado teve como requerente algum ator social desvinculado dessa lógica trabalhista. É possível então questionarmos até que ponto esse mecanismo está aberto à outros grupos e os impactos que isso causa na democracia representativa. O recorte temporal desta pesquisa não nos permitiu ver o uso destes mecanismos por atores ligados a outras lógicas que não a do trabalho. Evidente que isso seria pouco provável devido os critérios constitucionais de legitimidade ativa. No entanto, outros atores sociais não foram vistos naquelas ações “não conhecidas” .

Outro ponto que nossos dados destacaram foi a tímida atuação do STF em promover mudança na ordem dos direitos de cidadania. Como a maioria esmagadora das suas decisões se deu no sentido do “não conhecimento”, as demandas que deram entrada nessa Corte não tiveram decisão que alterassem a compreensão sobre os rumos políticos dos direitos de cidadania, tanto para a expansão como para a restrição.

O não conhecimento não corrobora à resolução de conflitos ou desentendimentos acerca dos direitos e leis. Ao contrário, esse sentido da decisão se apresentou como uma forma de não envolvimento do STF nas questões políticas, evitando atitudes ativistas que incentivem contramobilizações de outros poderes. Caberia então olhar para as não decisões (ações classificadas como “não conhecidas”), buscando entendê-la

Nossas conclusões gerais nos levam a afirmar que, como poder político, a principal função do STF tem sido manter a ordem política. Assimilar novos grupos a ela é também seu papel, pois, ao fazê-lo – garantindo ou expandindo direitos – ele fortalece sua legitimidade democrática. Não conhecer sobre diversas questões em que é acionado se torna então *decidir*, pois não altera a ordem e se exime de assimilar novos grupos na lógica do Direito.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W. Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 6 n. 2, p. 423- 442, jul., 2010
- ADORNO, S. Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild : Anpocs, 2008.
- ANDERSON, B. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, 91, 23-52, nov. 2011.
- ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp : Editora Sumaré : FAPESP : Educ, 1997.
- ARANTES, R. B. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELLAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- ARAUJO, C. O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 327-380, 2013.
- ARGUELHES, D. W.; O., F. L. de; RIBEIRO, L. M. Ativismo judicial e seus usos na mídia brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n.40, p. 34 – 64, jan/jun 2012.
- BARROSO, Luis Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. (online), **Consultório Jurídico**, 22 dez. 2008.
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- BOURDIEU, P. **O que falar quer dizer: economia das trocas linguísticas**. Algés: Difel, 1998.
- CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, vol. 191, p. 315 – 335, 2009.
- CARVALHO, E. R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 23, p.115-126, 2004.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Civita, 2011.
- CASTRO, M. F. de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **XX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu – MG, out. 1996.
- COSTA, T. O debate constituinte: uma linguagem democrática? **Lua Nova**, São Paulo, 88: 29 – 88, 2013.
- COUTO, C. G.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social – REVISTA DE SOCIOLOGIA USP**, São Paulo, 11(2): 269-301, out. 1999.

DOMINGO, P. Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America, **Democratization**, 11:1, 104-126, 2010.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994.

EPP, C. R. A revolução dos direitos: advogados, ativistas e Supremas Cortes em perspectiva comparada. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. O STF e a agenda pública: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, 88: 429-469, 2013.

GOULART, A. R. Processo constituinte e arranjo federativo. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 185-215, 2013.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

KINZO, M. D. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição, **São Paulo em perspectiva**, 15(4), 3-12, 2001.

KOERNER, A. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos**, **CEBRAP**, vol. 96, julho, p. 69 – 85, 2013.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**: Ensaio sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MACHADO, Igor Suzano. 25 anos da Carta constitucional de 1988: caminhos e descaminhos na concretização da ordem jurídico-institucional da Constituição cidadã. **Revista de Direito**, v. 5, n. 2, p. 37-58, 2013.

MCCANN, M. W. (2010). Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". In: DUARTE, F.; KOERNER, A. (Orgs.). **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal / Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito, Rio de Janeiro: EMARF - TRF 2ª Região, dez. 2010.

MARTINS FILHO, J. R. **Movimento estudantil e ditadura militar**. 1964-68. 1. ed. Campinas: Papyrus, 1987.

OLIVEIRA, F. L. Agenda suprema: interesses em disputa no controle da constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social**, vol. 28 n. 1, p. 105-133, 2016.

OLIVEIRA, F. L. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.27, n.80, pp.89-115, 2012.

OLIVEIRA, V. E. Poder Judiciário: árbitro de conflitos entre estados e União. **Lua Nova**, São Paulo, 78: 223-250, 2009.

PALERMO, V. Brasil. El gobierno de Lula y el PT, **NUEVA SOCIEDAD**, Colombia, 192, 4-11, Julio;agosto 2004.

REIS, E. P. **Processos e escolhas: estudos em sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

REIS, E. P. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSPAN, Mario; (Org). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p.11-17, 1999.

REZENDE, F. C. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 29 – 88, 2013.

ROSENBERG, G. M. **The Hollow Hope**: can Courts bring social chance? Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo , v. 18, n. 51, p.79-101, 2004 .

SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Edelstein, 2010.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo social – REVISTA SOCIOLOGIA USP**, São Paulo, 11(2): 23-37, out. 1999.

SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX, **RBCS**, vol. 18 nº 52, 35-54, junho/2003.

SILVA, V. A. da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: NETO, C. P. S.; SARMENTO, D. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2008.

TATE, N.; VALLINDER, T. (Ed.). **The global expansion of judicial power**.New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, C. El multiculturalismo y la política del reconocimiento. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, p. 229 a 257, 2007.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização com resultado contingente da estratégia política. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, n.4, p. 825 – 864, 2008.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. vol. 1, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

VERÍSSIMO, M. P. Controle de constitucionalidade e ativismo judicial. In: WANG, D. W. L. (Org.). **Constituição e política na democracia**: aproximações entre o direito e a Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

VIANNA, L. W. **Ensaio sobre política, direito e sociedade**. São Paulo: Editora Hucitec, 2015.

VIANNA, L. W. O terceiro poder na carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild : Anpocs, 2008.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos da judicialização da política. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39 – 85, 2007.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 4 n.2, p. 441-463, jul/dez 2008.

APÊNDICES

Apêndice 1: Diplomas questionados no STF durante os anos de 2003 a 2006 (sem duplicação), organizados por ano da promulgação

Decreto 2848/1940	Lei Complementar 76/1993	Lei 9688/1998	Medida Provisória 2180-35/2001
Decreto-Lei nº 2.848/1940	Lei 8880/1994	Lei 9696/1998	Medida Provisória 2189-49/2001
Decreto 3326/1941	Lei 8906/1994	Resolução 51/1998	Medida Provisória 2192/2001
Decreto 3689/1941	Lei 8906/1994	Decreto 2935/1999	Medida Provisória 2216-37/2001
Decreto 5405/1943	Lei Complementar 80/1994	Decreto 3277/1999	Medida Provisória 2221/2001
Lei 4737/1965	Lei 8987/1995	Decreto 3326/1999	Parecer/MP/CONJUR/DR/Nº 470/2001
Lei 4771/1965	Lei 9028/1995	Lei 8745/1999	Portaria 359/2001
Decreto 1001/1969	Lei 9096/1995	Lei 9783/1999	Resolução 43/2001
Decreto 509/1969	Lei 9249/1995	Lei 9822/1999	Decreto 00/2002
Resolução 1/1970	Circular 2698/1996	Lei 9840/1999	Decreto 4103/2002
Lei 6194/1974	Emenda Constitucional 15/1996	Lei 9847/1999	Decreto 4346/2002
Decreto 1593/1977	Lei 9262/1996	Lei 9849/1999	Decreto 4489/2002
Decreto 6538/1978	Lei 9268/1996	Lei 9882/1999	Decreto 4545/2002
Lei 6538/1978	Lei 9278/1996	Emenda Constitucional 28/2000	Decreto 4560/2002
Lei 7727/1989	Lei 9294/1996	Lei 10167/2000	Lei 10406/2002
Lei 7960/1989	Lei 9296/1996	Lei 9985/2000	Lei 10410/2002
Lei Complementar 62/1989	Lei 9311/1996	Lei Complementar 101/2000	Lei 10628/2002
Lei 8069/1990	Lei 9317/1996	Decreto 3742/2001	Decreto 4580/2003
Lei 8080/1990	Lei 9478/1997	Emenda Constitucional 33/2001	Decreto 4592/2003
Lei 8112/1990	Lei 9491/1997	Instrução Normativa 95/2001	Decreto 4733/2003
Lei Complementar 63/1990	Lei 9503/1997	Lei 10233/01	Decreto 4861/2003
Lei Complementar 64/1990	Lei 9504/1997	Lei 10259/2001	Decreto 4887/2003
Lei 8177/1991	Lei 9506/1997	Lei 10331/2001	Emenda Constitucional 40/2003
Lei 8185/1991	Lei 9527/1997	Lei Complementar 104/2001	Emenda Constitucional 41/2003
Lei 8213/1991	Lei 9532/1997	Lei Complementar 105/2001	Lei 10640/2003
Lei 75/1993	Lei 9536/1997	Medida Provisória 2158/2001	Lei 10671/2003
Lei 8475/1993	Decreto 2521/1998	Medida Provisória 2158-35/2001	Lei 10684/2003
Lei 8620/1993	Decreto 2574/1998	Medida Provisória 2164-41/2001	Lei 10707/2003
Lei 8625/1993	Emenda Constitucional 20/1998	Medida Provisória 2166/2001	Lei 10741/2003
Lei Complementar 14/1993	Lei 9615/1998	Medida Provisória 2166-67/2001	Lei 10743/2003
Lei Complementar 75/1993	Lei 9649/1998	Medida Provisória 2180/2001	

Lei 10779/2003
Lei 10833/2003
Lei Complementar 116/2003
Medida Provisória 128/2003
Medida Provisória 131/2003
Medida Provisória 135/2003
Medida Provisória 136/2003
Medida Provisória 144/2003
Medida Provisória 145/2003
Medida Provisória 157/2003
Portaria 1012/2003
Protocolo ICMS 033/2003
Provimento 1/2003
Provimento 3/2003
Resolução 322/2003
Resolução 335/2003
Ato Conjunto 1/2004
Decreto 4.06/2004
Decreto 4966/2004
Decreto 5123/2004
Decreto 5299/2004

Emenda Constitucional 45/2004
Lei 10843/2004
Lei 10871/2004
Lei 10873/2004
Lei 10892/2004
Lei 10934/2004
Lei 11033/2004
Medida Provisória 163/2004
Medida Provisória 164/2004
Medida Provisória 167/2004
Medida Provisória 201/2004
Medida Provisória 207/2004
Medida Provisória 213/2004
Medida Provisória 214/2004
Medida Provisória 222/2004
Medida Provisória 223/2004
Medida Provisória 225/2004
Medida Provisória 227/2004
Medida Provisória 232/2004
Portaria 160/2004
Portaria 540/2004

Resolução 21608/2004
Resolução 21702/2004
Resolução 77/2004
Decreto 19.10/2005
Decreto 5374/2005
Decreto 5476/2005
Decreto 5597/2005
Decreto de 19.10/2005
Decreto Legislativo 780/2005
Decreto Legislativo 788/2005
Edital 1/2005
Instrução Normativa 3/2005
Lei 11101/2005
Lei 11105/2005
Lei 11169/2005
Lei 11170/2005
Lei 11204/2005
Medida Provisória 242/2005
Medida Provisória 246/2005
Medida Provisória 247/2005
Medida Provisória 258/2005

Medida Provisória 269/2005
Portaria 1/2005
Portaria 156/2005
Portaria 197/2005
Portaria 40/2005
Resolução do Senado 71/2005
Emenda Constitucional 52/2006
Lei 11277/2006
Lei 11300/2006
Lei 11301/2006
Lei 11343/2006
Lei 11358/2006
Medida Provisória 290/2006
Medida Provisória 293/2006
Medida Provisória 294/2006
Medida Provisória 304/2006
Medida Provisória 305/2006
Resolução 13/2006
Resolução 33/2006

Apêndice 2: Argumentos centrais dos “sentidos das petições”

ADC 10	O artigo 2.045A conotação é do próprio Código [Civil] de 1916, determinava o Artigo 686. Sempre que realizar a transferência do domínio útil, por venda ou dação em pagamento, o senhorio direto, que não usar da opção, terá o direito de receber do alienante o laudêmio de 2,5% [...] sobre o preço da alienação, mas se outro não tiver fixado no título de aforamento. Estudando a conotação do artigo 2.046 do atual Código Civil Brasileiro, consideram-se feitas às disposições correspondentes deste código esbarra-se na invalidade de aplicar o dispositivo do artigo 686 do Código de 1916, resultando disposições correspondentes do artigo 2.038 (...) §1º nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso [...] Vislumbra-se à luz do direito que o Código Civil de 2002 [...] dá excepcionalidade em nenhum texto, prerrogativa, privilégio, prioridade na LEI AUTORIZANDO ‘in casu’ a Municipalidade ou ENTES particulares a liberdade, o arbítrio para avaliar ao Bel-prazer, taxar e finalmente cobrar foro laudêmio. Tais cobranças como vêm sendo feitas são todas ao arrepio da Lei."
ADC 11	O dispositivo da presente ação declaratória [...] aumento o prazo de embargos à execução a serem opostos pela Fazenda Pública para 30 (trinta) dias. [...] Conforme será abordado abaixo quando for demonstrada a constitucionalidade do referido dispositivo legal, os entes públicos vêm utilizando este prazo por extrema necessidade, e não por mera vontade de seus procuradores. Insatisfeitos, os embargados têm requerido o reconhecimento da intempestividade dos embargos à execução opostos de acordo com o referido prazo, suscitando a inconstitucionalidade da aludida medida provisória. [...] A rejeição destes embargos por intempestividade acarretará um prejuízo financeiro incalculável para o Distrito Federal, com prejuízo para toda a coletividade.
ADI 2937	A competência atribuída à União [pela Constituição] para legislar sobre desporto não é ampla e irrestrita, porquanto o referido art. 24, no seu §1º, utiliza a expressão normas gerais para delimitar e circunscrever a atuação legisferante da União a quem incumbe estabelecer diretrizes, sem especificação de pormenores, com estrita observância dos princípios inseridos na Lex Magna. [...] Sobre a autonomia desportiva [...] diferentemente da mencionada autonomia universitária, não tem qualquer condicionante nos princípios e normas da Carta Política, do mesmo modo que inexistente qualquer limitação insculpida no corpo normativo da Constituição Federal. Vale dizer, a autonomia desportiva, comparativamente à autonomia universitária, não está sequer jungida ao cumprimento das normas gerais sobre desporto nem à autorização do Poder Público por qualquer de seus órgãos, sublinhando-se, nesse passo, que quando o constituinte quis delimitar o alcance da autonomia universitária, disse-o, explicitamente, enquanto quando não quis, silenciou, e não condiciono a autonomia desportiva ao legislador.
ADI 2955	Não se pode negar a existência de pontos específicos, neste grande conjunto geográfico, o Distrito Federal, merecedores de especial atenção (não por outra razão 43% do Distrito Federal se encontra em unidades de conservação ambiental). O que se deve indagar, porém, é qual o motivo de não se optar pela proteção mais intensa das áreas distritais já definidas como unidades de conservação, preferindo-se a indiscriminada qualificação de 60% de toda uma Unidade da Federação (Distrito Federal) como parte de uma Área Federal de Proteção Ambiental. Esta perigosa opção da União não apenas despreza o equilíbrio federativo brasileiro, mas também viola básicos princípios de proteção ambiental.
ADI 2998	Extraí-se a conclusão de que na hipótese de haver débitos relativos a tributos, encargos e multas vinculados ao veículo, independente da responsabilidade pelas infrações cometidas, o veículo não pode ser conduzido. [...] Essa exigência, entretanto, colide com o direito de propriedade, na sua dimensão do direito de usar a coisa. Macula-se o domínio. Por outro lado, essa limitação atenta contra o devido processo legal. Na espécie, sem processo, sem demanda, o uso da coisa é obstado, impedido. Apreende-se o bem, ou ameaça-se apreendê-lo, com o fim de receber tributo, multa ou encargo. Ofende-se orientação jurisprudencial consagrada há muito por essa egrégia Corte, quando da edição da Súmula 323, verbis: "é inadmissível a apreensão de mercadoria como meio coercitivo para pagamento de tributos".
ADI 2999	O Conselho Nacional de Saúde reconhece que Lei Complementar deveria disciplinar o tema mas, na ausência dela, se permite a oferecer, ele próprio, por resolução e em desrespeito à competência suplementar e plena dos Estados, a regulamentação provisória do dispositivo constitucional. [a ação movida reclama sobre a ação provisória em regulamentar, na ausência de outra norma que o faça, os gastos orçamentários de saúde, limitando seu uso, de modo a excluir gastos com merenda, pensão, combate a fome (gastos ligados a pasta de Assistência Social).
ADI 3003	O comando fustigado, na medida em que não está autorizando as partes a levar a lide ao juízo arbitral, na medida em que as está obrigando a se submeterem a ele (ao juízo arbitral), afastando com isso o acesso ao Judiciário, está atentando contra [a Constituição].
ADI 3020	[O termo] "em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais" constante do art. 14 da Lei Complementar 76/93, vez que contraria o disposto no art. 100 da Constituição Federal que preconiza que, à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-seão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. [...] A parte complementar da indenização, fixada judicialmente, somente é conhecida após o término do processo expropriatório, por esta razão não constará da previsão orçamentária regular; daí a necessidade de ser efetuado o seu pagamento somente por meio de precatórios, para que não haja desorganização das contas públicas, à luz do previsto [na Constituição].
ADI 3026	Por constituir-se em pessoa jurídica de direito público e desempenhar função pública, a OAB está adstrita aos princípios da Administração Pública [...] Não resta dúvida, portanto, que na contratação de servidores para a OAB é necessária a realização de prévio concurso. [...] Com relação à previsão de indenização, paga por ocasião da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração [...] verifica-se a violação ao princípio constitucional da moralidade, insculpido no caput do art. 37 da Carta da República. [...] Requer [...] de modo que fique explícito que os servidores da OAB, mesmo que contratados sob o regime trabalhista, devem ser submetidos, para admissão, a prévio concurso público.

ADI 3045	[O Código Civil] confere às assembleias gerais a competência para decisões que dizem diretamente com a administração e funcionamento das mesmas, enquanto [a Constituição] [...] assegura a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações quanto sua organização e funcionamento. Organização de uma entidade, seja ela pessoa jurídica de direito público, como de direito privado, compreende a sua estrutura, com a composição dos órgãos que a integram, e necessárias a realização dos seus objetivos, com a competência para o exercício das atividades, que a cada um deles for atribuída.
ADI 3052	Observando o conteúdo da norma atacada, verifica-se que esta atinge plenamente a coletividade profissional representada pela autora e, ainda, direitos individuais e subjetivos de seus integrantes, bem como tem a possibilidade de prejudicar toda a população, haja vista que pode ensejar risco à saúde, à segurança e à própria economia pública, por conferir atribuições de profissionais de nível superior a técnicos de nível médio, que não tiveram formação específica para tanto.
ADI 3074	Particulares que exploram cemitérios, como atividade econômica, também de relevante interesse público, só estão obrigados a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude de lei, e não de decreto, portaria, aviso, instrução normativa ou resolução.
ADI 3096	A Constituição [...] concede que os maiores de 65 anos de idade garantia de gratuidade dos transportes coletivos urbanos. Vale ressaltar que o legislador constituinte originário ao inscrever tal garantia não lhe fez qualquer ressalva ou lhe impôs limites. [Por isso, o teor do art. 39 que diz que] aos maiores de 65 anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares [se apresenta como limitadora de direito e, por isso, o acionamento no sentido de restringir mudanças na orem vigente que prejudiquem um grupo específico na efetivação de seu direito]
ADI 3102	A cidade de ITU, como muitas localidades análogas, possui hoje efetivo policial militar de oitenta e oito homens e mulheres - total. Possui uma guarda municipal, com duzentos e setenta e seis homens e mulheres, dos quais metade trabalha em apoio às polícias Estaduais, que atende duas em cada três ocorrências do município, e metade das prisões em flagrante. Vedar o porte de armas de fogo aos integrantes da corporação, significa pois, sem meias palavras ou meio tons, pura e simplesmente o casos imediato, ou seja, a cidade tem guarda municipal, porque precisa ter guarda municipal. [...] Já se disse certa feita que "nossas leis são sancionadas não pela consciência individual, mas pela força das armas. Sem o policial, o guarda, o soldado, o código seria letra morta."
ADI 3127	O Exmo. Sr. Presidente da República não só pretendeu alterar jurisprudência histórica do Excelso Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o contrato de trabalho celebrado pelo Poder Público com infração à obrigatoriedade do concurso público é nulo pleno jure, havendo direito à indenização que corresponderá apenas aos salários não pagos, como também impôs aos Estados-membros e Municípios obrigação de caráter retroativo, impossível de ser concebida à luz da Carta Política atual, sob pena de grave violação ao princípio federativo e da autonomia dos estados federados, além de agressão ao princípio da segurança das relações jurídicas. Através da norma ora impugnada o Chefe do Poder Executivo da União obriga os Estados-membros a recolherem retroativamente os valores de FGTS dos trabalhadores que foram admitidos, conferindo eficácia jurídica a contratos de trabalhos que [...] beneficiando indiretamente, inclusive os cofres da gestora do fundo, no caso, a Caixa Econômica Federal, empresa pública controlada pela União[...] é verdade que a jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal relativizou o dogma na nulidade na hipótese específica do ato administrativo de contratação irregular de servidores públicos, para admitir uma exceção somente, que diz respeito ao direito, de caráter indenizatório, aos salários dos dias trabalhados e não pagos.
ADI 3206	Eis que se cuidam de entidades sindicais confederativas que impugnam ato normativo federal que interfere na organização sindical, impede desconto automático de contribuições sindicais em folha de pagamento de seus representados, "cria" norma para autorizar a realização de descontos de contribuições a entidades sindicais.
ADI 3239	Com o expresse objetivo de regulamentar diretamente dispositivo constitucional, o texto normativo ora impugnado reconhece às pessoas que, por auto-atribuição (art. 2º, caput e §1), se declararem como remanescentes as comunidades dos quilombos o direito à propriedade das terras que, no período imperial, formavam os quilombos. A demarcação das áreas, antes de levar em conta os critérios histórico-antropológicos, será realizada mediante a indicação dos próprios interessados (art. 2º, § 3º). Ademais, a despeito de a propriedade decorrer do texto constitucional, o Decreto determina indevidamente a realização de desapropriação pelo INCRA das áreas que supostamente estejam em domínio particular para transferi-las aos remanescentes das comunidades dos quilombos.
ADI 3270	Os estabelecimentos, objeto desta modalidade de automação, são médio e pequenos varejistas e/ou prestadores de serviços, para os quais, se já se mostra elevado adquirir e manter tais equipamentos, muito mais representativos se apresentam os custos de integrá-los, em virtude da necessidade de compatibilizar linguagens diferentes e de agilidade tecnológica distinta, em prol da segurança das operações (criptografia, utilização de senhas etc...).
ADI 3272	Como se pode observar, o § único, do art. 59, do novo Código Civil, prevê, em relação à destituição de administradores e à alteração do estatuto, quorum especial tanto para a instalação como para a deliberação da assembleia geral: é preciso o voto de dois terços dos presentes à assembleia convocada especialmente para esse fim, "não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de um terço nas convocações seguintes." o que o novo Código Civil pretende é que todos os associados, por meio da Assembleia Geral, possam se manifestar sobre as matérias mais importantes da vida da associação, especialmente as elencadas nos incisos I e IV, do art. 59. [...] Ocorre que, não obstante a intenção de democratizar as associações, a solução adotada pelo novo Código Civil acaba por inviabilizar, por completo, o funcionamento de associações de âmbito nacional, como é o caso da autora.
ADI 3300	Vemos que ocorre uma diferenciação entre as pessoas, pois o que tem parceiro e parceiras do sexo oposto, ou seja, que mantém uma relação heterossexual podem ir a cartório e declararem sua união estável, ou pleiteá-la futuramente em juízo e, em relação aos que tem parceiros e parceiras do mesmo sexo isso não pode ocorrer, pois os parceiros(as) não são passíveis de constituírem união estável, o que é uma verdadeira falácia! No Pará, há questão de dias, foi

	vedada a uma mulher o direito de se candidatar à prefeitura de sua cidade, visto que ela mantinha união estável com a atual prefeita. A lei local proíbe que cônjuges se sucedam na prefeitura da cidade, decisão foi revertida posteriormente. Partido deste caso em especial a lei é muito falha, pois quando não reconhece o direito de união estável e quando convém reconhecem para excluir uma candidata indesejável, havendo portanto dois pesos e duas medidas.
ADI 3304	Ao calcular a renda mensal inicial dos benefícios previdenciários com datas de início posteriores a fevereiro de 1994, o INSS deixou de considerar, na correção monetária dos salários-de-contribuição anteriores a março de 1994, a variação de 39,67% do Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM/IBGE), de fevereiro de 1994. Esse procedimento causou e vem causando prejuízos a todos os titulares de benefícios concedidos a partir de março de 1994, inclusive, e que tiveram ao menos um salário-de-contribuição anterior a esse mês considerado no cálculo do salário-de-benefício. Reconhecendo a ilegalidade desse procedimento [...] o Chefe do Poder Executivo editou a Medida Provisória [...] determinando seu espantamento. O Chefe do Poder Executivo admite que a ilegalidade praticada atingiu e atinge a todos os titulares de benefícios com datas de início posteriores a fevereiro de 1994 e cujo cálculo da renda mensal tenha sido considerado ao menos um salário-de-contribuição anterior a março de 1994, mas, de forma discriminatória e sem nenhuma justificativa, exclui da revisão, a contar da competência agosto de 2004, aqueles que não firmarem o "termo de acordo" ou o "termo de transação judicial" concordando com a forma, prazos, montantes e limites de valores a serem pagos, referentes às prestações pretéritas, definidos na Medida Provisória. [...] Os dispositivos da Medida Provisória [...] são inválidos, por afrontarem o princípio constitucional da isonomia.
ADI 3311	A nova redação introduzida [...] é de clara inconstitucionalidade, uma vez que, ao invés de restringir a propaganda [de tabaco], como determina a Constituição, a veda. [...] A lei, na verdade, extinguiu verdadeiramente o direito de propaganda. E mesmo que se pudesse admitir o contrário, é evidente que o próprio núcleo essencial desse direito fundamental teria sido atingido. [...] A Constituição, ao assegurar o direito de as empresas fazerem propaganda dos seus produtos, instituiu garantia que advém tanto do direito de livre iniciativa ("a propaganda é a alma do negócio"), como a liberdade de manifestação de pensamento e de comunicação, também assegurados constitucionalmente.
ADI 3314	Em relação às instituições particulares de ensino, a Constituição é explícita ao determinar a observância apenas às normas gerais de educação nacional, conforme dispõe o art. 209, I, da Carta Política. Desse modo, a imposição por lei federal de regimes especiais e exigências específicas no âmbito da educação denota divergência frente ao quadro constitucional de repartição de competências legislativas.
ADI 3330	Consoante acima ressaltado, o Prouni, da forma estipulada na medida provisória, viola ostensivamente as disposições constitucionais que conferem desonerações tributárias às entidades beneficentes de assistência social, que vêm cumprindo com seriedade os requisitos que o Código Tributário Nacional estabelece para o seu gozo, malgrado as sucessivas tentativas governamentais de armadilhá-las instituindo condições desprovidas de base constitucional e/ou legal.
ADI 3335	A portaria impugnada ao reduzir a área do Parque Nacional do Araguaia, declarando de "posse permanente" de grupos indígenas, afronta o princípio constitucional, desde que as áreas de preservação permanente são espaços territoriais especialmente protegidos.
ADI 3346	[O Código Florestal] determinando que [...] as áreas ocupadas por florestas e demais formas de vegetação natural, criando importantes restrições ou até mesmo acarretando eliminação total da funcionalidade da propriedade rural, dependendo das condições e do tamanho da gleba considerada, sem assegurar o devido ressarcimento dos respectivos proprietários.
ADI 3347	O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego editou a Portaria [...] que cria autoritário e ilegal cadastro de empregadores que, no entender daquele Ministério, tenham mantido empregados em condições análogas à de escravo. [...] a norma invade a competência legislativa, viola o princípio da legalidade e garantias constitucionais [pois a competência é do Presidente sancionar, promulgar e fazer publicar as leis sobre direito do trabalho].
ADI 3351	Não há o que se falar no credenciamento somente de médicos como tem sido feito de maneira geral pelas autoridades que utilizam a leitura do citado artigo para credenciar os mesmos (somente) na realização de exames psíquicos ou mentais (inclusive). Ainda que a intenção da guereada Resolução não tenha sido a presente, o fato é que esta fora lançada de maneira explícita que "os exames de aptidão física e mental" serão realizados por "profissionais da área médica". Temos assim que os médicos são desqualificados profissionalmente para realizarem o exame de aptidão mental.
ADI 3352	O Constituinte, ao dispor sobre a pesquisa e lavra das riquezas minerais, as condicionou a prévia autorização do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 231, § 9º, da Constituição Federal, in verbis: [...] O aproveitamento dos recursos [...] e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra. [Item se refere a terceiros aproveitando de recursos em terras indígenas, não fala sobre a lavra realizada pela própria comunidade].
ADI 3353	[A] Portaria nº160/2004 [...] representa deplorável intervenção na organização sindical extrapolando o limite constitucional.
ADI 3378	O art. 36 que se questiona criou uma obrigação para os empreendedores, no licenciamento de atividades que causem significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão competente [...] de apoiar a implementação e manutenção de unidades de conservação [...] [a lei estabelece ainda] o montante mínimo de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implementação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.
ADI 3379	Uma vez que a norma impugnada pretende outorgar atividades fiscais ao "Ministério da Educação para efeito da verificação das exigências [do próprio Ministério], bem como da manutenção da isenção [respectivamente, verificação se as IFES privadas cumprem as exigências do programa de educação e, caso se cumpra, a manutenção

	da isenção tributária e o repasse do orçamento público da pasta da educação se mantém] [...] há, de fato, o efetivo comprometimento do exercício da atividade tributária inerente à categoria representada pela FENAFISP.
ADI 3381	Não há o que se falar no credenciamento somente de médicos como tem sido feito de maneira geral pelas autoridades que utilizam a leitura do citado artigo para credenciar os mesmos (somente) na realização de exames psíquicos ou mentais (inclusive). Ainda que a intenção da guereada Resolução não tenha sido a presente, o fato é que esta foi lançada de maneira explícita que "os exames de aptidão física e mental" serão realizados por "profissionais da área médica". Temos assim que os médicos são desqualificados profissionalmente para realizarem o exame de aptidão mental.
ADI 3423	A nova redação do parágrafo 2º do art. 114 da Constituição Federal, ditada pela EC/45, exige para o ingresso com o dissídio coletivo de natureza econômica, que as partes o façam por mútuo acordo, sob pena do Poder Judiciário não reconhecer o dissídio por falta de legitimidade do impetrante. Já o parágrafo 3º do art. 114 da Constituição Federal, aditado pela referida EC/45, ao atribuir exclusivamente ao Ministério Público do Trabalho a legitimidade para ajuizar o dissídio coletivo, no caso de greve em atividade essencial, exclui os legítimos representantes dos trabalhadores, principais interessados em ver o deslinde do impasse provocador da paralisação.
ADI 3428	Resta evidente que em sendo reconhecida a natureza jurídica de autarquia dos conselhos de fiscalização profissional, as leis de iniciativa do Poder Legislativo[...] estão eivadas de inconstitucionalidade formal, na medida em que a iniciativa de proposições que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública é privativa do Presidente da República.
ADI 3431	Por força do dispositivo [da Emenda Constitucional 45] [...] o dissídio coletivo de natureza econômica deixou de ser um instrumento de pacificação social, entre empregados e empregadores, para transformar-se numa simples forma de arbitragem, com caráter público, posto que exercido pela Justiça do Trabalho. Ressalta-se que [...] o dissídio coletivo de natureza econômica constitui-se no instrumento principal e maior de composição dos conflitos entre os sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores, e, por conseguinte, de pacificação moral, evitando a deflagração de milhares de greves, garantindo-se, com isso, a harmonia social de que trata o preâmbulo da Constituição Federal. [...] Agora, isso não é mais possível. Importa dizer: o dissídio está à mercê da boa vontade patronal. [...] Não é necessário demonstrar o quanto esse dispositivo da Emenda Constitucional 45 contribuirá para o retrocesso do Direito Coletivo do Trabalho no Brasil e, sem dúvidas, afetará as relações capital-trabalho, causando transtornos, insatisfações e prejuízos aos agentes - tanto trabalhadores quanto aos empregadores.
ADI 3439	É manifesta a violação ao artigo 129 inciso I da Constituição Federal, que prevê a promoção privativa, por parte do Ministério Público, da ação penal pública. O monopólio estatal da ação penal pública pelo Ministério Público tem como consequência remanescer às demais pessoas unicamente a faculdade de noticiar os fatos ao Parquet.
ADI 3446	Em síntese apertada, o art. 16, I do Estatuto diz que o direito à liberdade da criança e do adolescente compreende, entre outros, o de "ir e vir e estar em logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais". O art. 230 comina pena de detenção de seis meses a dois anos àquele que "privar a criança ou adolescente de sua liberdade, procedendo à sua apreensão sem estar em flagrante de ato infracional ou inexistindo ordem escrita da autoridade judiciária competente". Isto quer dizer que as crianças carentes, ainda que integrantes deste quadro dantesco e desumano, não mais poderão ser recolhidas pois adquiriram o direito de permanecer na sarjeta. E os perambulantes, vadios e sem rumo na vida somente quando estivessem em flagrante de ato infracional, mesmo porque pelo art. 232 do Estatuto, não podem ser submetidos a vexame ou constrangimento [...] Saliente-se, por outro lado, que (art. 230. § único), em realidade, constitui infração penal que não afeta o nível de segurança coletiva e não se equipara aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida, à propriedade ou mesmo à liberdade, sobretudo, tendo em conta que o recolhimento visa o direito constitucional de proteção integral.
ADI 3452	Tal limitação em verdade tem o objetivo maior de dificultar ainda mais o comércio especializado, tornando-o proibitivo, antes mesmo do referendo popular previsto no Estatuto do Desarmamento, e impedindo o princípio da legítima defesa, ofendendo ainda o art. 170 da Constituição. [...] Devemos também trazer à baila [que a Constituição] garante aos brasileiros [...] no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à propriedade e à segurança, sendo, portanto, de fácil compreensão que o direito à vida está intimamente relacionado ao direito à legítima defesa, pois se tem a vida, é justo que se possa defendê-la ante a falta do Estado para assegurar a segurança.
ADI 3454	A autorização legal ao Poder Público para, em determinados casos, requisitar diretamente bens e serviços de outros entes da federação, não atenta à destinação constitucional do instituto da requisição, às formalidades jurídicas necessárias e ao princípio federativo. Não merece, portanto, prosperar ante o ordenamento constitucional vigente. [...] Vê-se, desde logo, que a requisição, segundo a inequívoca dicção constitucional, pode recair apenas sobre propriedade particular, sendo vedado exercê-la em relação ao patrimônio pertencente a outra pessoa jurídica de direito público. [...] É inquestionável que autorizar todos os entes federativos a requisitar, em casos de calamidade pública ou iminente perigo, os bens e serviços uns dos outros constitui situação normativa de absoluta distorção. Dá ensejo, na prática, a distúrbios federativos de toda a ordem, pois torna lícito que, pelos mesmos fatos, o Município tome bens e serviços da União Federal, que, a seu turno, estaria autorizada a fazer o mesmo em relação aos bens e serviços municipais.
ADI 3464	A Constituição [...] previu [...] a concessão de seguro-desemprego a todo trabalhador, a fim de assegurar-lhe assistência financeira em caso de desemprego involuntário. A situação específica dos pescadores profissionais que exercem a atividade pesqueira de forma artesanal [...] foi regulada em legislação especial [...] que dispõe acerca da concessão do benefício do seguro-desemprego durante o chamado período de defeso - época em que são impostas restrições à pesca em virtude da piracema. A percepção do benefício pelo pescador durante o período de defeso depende de prévia habilitação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, que se dá mediante a apresentação dos documentos previstos [...] e, se necessário, de documentos complementares que o Ministério do Trabalho e Emprego venha a exigir. Verifica-se, entretanto, que figura entre os documentos exigidos para a habilitação ao benefício um atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado o pescador [...] A exigência de apresentação desse documento mostra-se violadora do princípio da livre associação profissional [inscrito na Constituição] [...]

	corolário à garantia constitucional da liberdade de associação [...] pois o pescador acaba sendo compelido a filiar-se a uma Colônia de Pescadores para obter o benefício do seguro-desemprego.
ADI 3467	A Medida Provisória em questão traz nova regulamentação para o benefício conhecido como "auxílio-doença", porém, o faz de forma muito mais restritiva quanto à possibilidade de concessão e quanto ao valor a ser percebido a título do benefício em causa. [...] Ademais, antes da Medida Provisória nº 242, o auxílio-doença poderia resultar valor superior à remuneração atual do trabalhador, o que ficou vedado pelo novo § 10 do artigo 29 da Lei nº 8.213, de 1991 (acrescentado pela Medida Provisória nº 242, de 2005).
ADI 3473	a Medida Provisória nº242/2005 nega aos segurados que se filiaram ao Regime Geral já doentes o direito ao auxílio-doença, ainda que este já tenha contribuído por prazo superior ao de carência. Cumpre notar, a esse propósito, que as contribuições recolhidas pelo segurado não são indevidas. Apenas o benefício não deve ser pago. Ou seja, o trabalhador com doença incapacitante que contribui - mesmo por período superior ao prazo de carência - fica impedido de perceber o benefício previdenciário relativo à cobertura de enfermidades. tal exclusão ofende, além dos princípios do bem-estar e da justiça social (art. 193, da CF), o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento que informa a seguridade social.
ADI 3503	A Portaria nº 172-TEM trata de reformulação de Guia de Recolhimento de Contribuição Sindical - GRCS, porém, em seu bojo contém preceitos que contrariam a legislação em vigor e outros que viabilizam a quebra do sigilo de dados bancários, ao obrigar a Caixa Econômica Federal a fornecê-los ao MTE. As Portarias [...] tratam da criação de sistema de cadastramento sindical, mas não escondem o propósito de intervir nas entidades sindicais, a partir do instante que as obrigam a proceder à entrega de documentos de índole funcional/administrativa, além de preconizar sanção de modificação da natureza jurídica das entidades sindicais que acaso não se sujeitarem aos procedimentos previstos.
ADI 3505	Conforme acima mencionado, a Medida Provisória 242/2005 torna mais restritivas as regras para concessão e cálculo dos benefícios que disciplina. O princípio da proibição de retrocesso social diz respeito à manutenção dos níveis gerais de sociabilidade alcançados no âmbito do Estado Social, uma vez que este abrange toda e qualquer forma de redução das conquistas sociais, mesmo quando realizadas única e exclusivamente no âmbito da legislação infraconstitucional, na qualidade de densificação do princípio do Estado Social.
ADI 3506	[A] referida Portaria é visceralmente inconstitucional pois colide totalmente com o artigo 8, I, da Constituição, ou seja, o regime de não intervenção nos sindicatos. [...] Inovou a Portaria na Ordem Jurídica pois elevou o Condomínio de Proprietários de Imóveis residenciais e comerciais à condição de entidade sem fins lucrativos[...]. Condomínio não é entidade civil sem fins lucrativos. É uma entidade sem personalidade jurídica que materializa o interesse comum de vários moradores, pode ajuizar ações ou ser réu em várias [...] não pratica filantropia. [...] [A] referida portaria resulta em uma renúncia de receita.
ADI 3510	[A lei impugnada especifica o uso de embriões in vitro apenas em casos de:] consentimento dos genitores. [...] A tese central desta petição afirma que a vida humana acontece na, e a partir da, fecundação.
ADI 3526	O Senado da República modificou, drasticamente, o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados [...] Naquele projeto havia uma definição clara de que a questão referente a exigência de estudo de impacto ambiental (EIA), como condição para liberação comercial de sementes geneticamente modificadas, ficaria sob o comando do sistema nacional de meio ambiente. Do mesmo modo, restou acertada a competência do IBAMA para proceder o licenciamento de atividades relativas a liberação de organismos geneticamente modificados no ambiente. Após aprovado pela Câmara dos Deputados [...] o Senado promoveu diversas modificações no Projeto de Lei, que foram, ao final, aprovadas pelo Congresso Nacional, incorrendo diversos dispositivos seus em flagrante inconstitucionalidade [dentre eles, a proibição de liberação de organismos geneticamente modificado] sem o parecer técnico favorável da CTNBio (órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia). [...] De maneira contrária à Carta Constitucional impõe à União, aos Estados e aos Municípios o dever-poder de proteger o meio ambiente. Consequentemente, qualquer norma infraconstitucional que venha a condicionar ou limitar as competências impostas aos entes federados afronta a Constituição Federal.
ADI 3540	Os referidos dispositivos [...], na medida em que tornam possível a supressão de área de preservação permanece mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental, quando, em verdade, o legislador constituinte determinou que tal supressão somente poderá ocorrer por meio de lei formal.
ADI 3541	Os policiais civis brasileiros têm requerido, em vários Estados da Federação, a expedição de Carteira da Ordem dos Advogados, após aprovados nos regulares exames da ordem, com numeração referente à época da feitura e aprovação nestas provas, sob a alegação de que pretendem exercer os direitos oriundos da aprovação - a advocacia -, pois que entendem odiosa a discriminação do preceito do Estatuto dos Advogados [...] impeditivos do exercício da advocacia por parte dos integrantes da Polícia Civil regularmente aprovados nos exames.
ADI 3542	O dever de representar e defender os interesses da categoria profissional está bem definido na Constituição da República [...] mas a legislação infraconstitucional - que deveria entre atribuições, assegurar os recursos financeiros para o cumprimento destas obrigações - privilegiou as associações de atletas profissionais, através da FAAP, em prejuízo daqueles que realmente têm o dever constitucional de defender os interesses da categoria profissional, quais sejam, os sindicatos de atletas. A teor do que dispõe o parágrafo 6º do artigo 70 do decreto 2.574/98 - somente de forma subsidiária os sindicatos poderão receber os recursos e promover a assistência social educacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação. Ou seja, somente na ausência de AGAP na unidade da federal é que o sindicato da correspondente unidade da federação poderá exercer o direito assegurado na Constituição Federal /88 de representar e defender os interesses e direitos da categoria.
ADI 3572	A Instrução Normativa [...] que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais administradas [...] A referida Instrução Normativa deixou de reconhecer a imunidade das receitas de exportação efetuadas através de Empresas Comerciais Exportadoras [...] Em consequência [...] a receita oriunda da venda de produtos rurais ao exterior através de Empresas Comerciais Exportadoras passou a ser onerada por esta contribuição [...] Até então, as agroindústrias e os produtores rurais recolhiam a contribuição

	previdenciária sobre a receita bruta da venda de sua produção, mas podiam excluir do cálculo o faturamento obtido com todas as suas vendas externas. Pelas novas regras, apenas as transações feitas diretamente com empresas no exterior poderão desfrutar do benefício fiscal.
ADI 3573	A expressão "ouvidas as comunidades afetadas" é um comando normativo destinado ao Congresso Nacional, que deverá autorizar o aproveitamento hidroelétrico, assim como ao Poder Executivo, que terá a incumbência de realizar os estudos de viabilidade técnica e econômica e de impacto ambiental. Portanto, antes de aprovar o Decreto nº 788, de 2005, o Congresso Nacional deveria ter ouvido as populações afetadas - no caso, segundo informa a Procuradoria da República do Pará, as etnias Arara, Juruna, Parakanã, Xikrin, Xipaia-Kuruiaia, Kayapó, Arawaté, entre outras. Essa é a interpretação adequada do art. 231, § 3º da Constituição da República, que leva em conta os "princípios da prevalência do interesse indígena, da preservação de suas terras assim como o princípio "in dubio pro natura" ou precaução. [...] O decreto [...], portanto, viola o art. 231, §3º da Constituição, pois foi editado sem qualquer tipo de consulta às populações afetadas pela construção da Hidrelétrica Belo Monte.
ADI 3613	A inconstitucionalidade reside na exigência da aprovação pelo Bacharel em Direito no Exame da Ordem [...] é bem verdade que as Universidades não formam advogados, mesmo porque o Curso de Direito tem, legalmente, a característica única capacitar o Bacharel em Direito ao exercício de diversas outras profissões: juiz, promotor, delegado, consultor de empresas, professor universitário, procurador autárquico, assistente jurídico, etc. [...] É certo que nenhuma dessas profissões questiona o passado do profissional e se ele fez ou não o EXAME DA ORDEM. A única exceção à regra é a OAB, que insiste em questionar a formação profissional dos Bacharéis em Direito que pretendem seguir o exercício da Advocacia [...] A Outorga de grau no Curso de Direito, é pública e solene, normalmente com a participação de membros da OAB, conferindo ao Bacharel, mediante juramento, o direito de exercer as mais diversas profissões no campo das Ciências Jurídicas, notadamente a Advocacia. Essa seleção prévia, a pretexto de admitir somente "qualificados", ainda que sob a pretensão de propiciar à sociedade um serviço de qualidade, deixa transparecer um indistigável controle de concorrência profissional.
ADI 3622	Exige-se do Estado uma atuação no meio social, objetivando a garantia dos direitos do cidadão para fazer frente à crescente desigualdade econômica. Assim, se a Constituição da República Federativa do Brasil garante que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, deve este mesmo Estado criar condições objetivas para a efetiva aplicabilidade da norma constitucional.
ADI 3646	Considerando que só as propriedades incluídas no núcleo da pretensa área da estação ecológica são responsáveis por grande quantidade de empregos do município [...], contribuindo constantemente para o aumento do emprego da região [...] e a falta de justificativa e informações quanto da necessidade de implementação da proposta de criação da estação ecológica, bem como o impacto socioeconômico na atividade agropecuária e na população [...] com a implementação desta unidade de conservação. [...] Os proponentes visam que não se opõe a preservação do meio ambiente, ao contrário, aliam-se a todas as ações necessárias para a instituição de unidades de conservação, sem contudo, a realização de estudos de impacto que tais projetos causarão, bem como contando com a transparência necessária e a ciência de todos aqueles que estejam envolvidos no processo. Assim, agindo estarão os órgãos envolvidos, dotados da transparência e legitimidade necessárias para a implementação dos referidos projetos, sem prejuízos das comunidades atendidas.
ADI 3653	De acordo com o preceito do artigo 3º da Emenda Constitucional 28, que alterou o inciso XXIX do artigo 7º da Constituição Federal, todos os trabalhadores rurais que estavam com seus contratos de trabalho vigente por ocasião do Texto da emenda Constitucional nº 28 e, portanto, regidos pela Lei anterior que garantia a imprescritibilidade de seus direitos trabalhistas, passaram a possuir apenas o direito de pleitear as verbas que lhe são devidas somente referente aos últimos 05 (cinco) anos contados do ajuizamento de sua ação, respeitado o prazo bienal da prescrição extintiva para seu aforamento.
ADI 3761	Na pirâmide sindical mantida pela Carta Magna [...] e seguintes da Consolidação das Leis de Trabalho, os Sindicatos são Entidades Sindicais de Primeiro Grau, enquanto as Federações e as Confederações são Entidades Sindicais de Segundo Grau. Em nenhum momento a legislação faz qualquer menção às Centrais Sindicais, introduzidas pela Medida Provisória. Ora, introduzir a Central Sindical, como uma verdadeira entidade sindical de terceiro grau, ou seja, somente poderia ser adicionada mediante uma alteração da Constituição Federal e nunca através de uma Medida Provisória.
ADI 3762	Ao prever a atuação de central sindical como representante em negociações em que estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores, a MP 293/2006, fere de morte o art. 8º, III e VI da CF, uma vez que a transfere às centrais sindicais o que a Constituição Federal designou aos sindicatos, promovendo assim verdadeira alteração da Carta Magna.
ADI 3768	{sobre a lei} que assegura a gratuidade do transporte coletivo urbano aos maiores de 65 anos. [...] a autora concorda plenamente com o inegável avanço social conquistado, e não pretende, de forma alguma fulminar o texto do citado preceito legal, mas apenas demonstrar que decorre do próprio texto constitucional uma limitação temporária à aplicação daquele preceito legal às permissionárias e concessionárias, resultante de uma omissão do legislador em prever um correlato mecanismo de compensação. [...] a presente ação direta visa apenas que o Supremo consagre uma interpretação [...] de forma a desvendar os limites e possibilidades de aplicação da regra de gratuidade no cenário do serviço de transporte urbano prestado indiretamente pelo Município, isto é, no regime de permissões e concessões.
ADPF 103	Corporativismo é uma perversão política! É ideologia! Doutrina que encara a sociedade, sendo formada por diversos grupos funcionais ou econômicos, que devem representá-la e governá-la, no regaço das agremiações. [...] Tão espantoso quanto a norma ordinária criar um poder civil disciplinar na República, seletivo e representativo compulsório de categorias econômicas, também, a essa mesma categoria econômica é reservado o Poder público o "uinto" da nossa República. A liberdade de profissão é princípio consagrado na tradição constitucional brasileira.
ADPF 54	A violação dos preceitos fundamentais invocados decorre de uma específica aplicação que tem sido dada aos dispositivos do Código Penal referidos, por diversos juízes e tribunais: a que deles extrai a proibição de efetuar-se a

	antecipação terapêutica do parto nas hipóteses de fetos anencefálicos, patologia que torna absolutamente inviável a vida extra-uterina. O processo objetivo que aqui se instaura cuida, na verdade, de hipótese muito mais simples. A antecipação terapêutica do parto de fetos anencefálicos situa-se no domínio da medicina e do senso comum, sem suscitar quaisquer das escolhas morais envolvidas na interrupção voluntária da gravidez viável [(aborto)].
ADPF 55	Autoridade de terceiro escalão administrativo (Secretário de Relações do Trabalho), tem usado e frequentemente do direito de não deferir pedidos legítimos de registro sindicais, tornando, destarte, o procedimento de reconhecimento estatal dos entes sindicais [...] A atividade ministerial deveria se limitar a deferir os pedidos (se não coincidentes a categoria representada e a base territorial), ou indeferi-los, se ocorrente o contrário. No entanto, lamentavelmente, a Secretaria de Relações do Trabalho, órgão encarregado da matéria, logo se transformou num autêntico balcão de negócios "mercantis" ou políticos, fenômeno que se arrasta até a presente data, em que somente conquistam registros os amigos do rei e os que rezam por sua cartilha.
ADPF 56	Os agentes do Executivo não podem intervir ou interferir no campo sindical "interna corporis", para afirmar, como no caso presente, a quem os sindicatos podem impor contribuições. Do contrário, é a volta do totalitarismo fascista.
ADPF 71	Como condutas do Poder Público como causadoras da lesão, indica-se a política de cálculo do valor mínimo por aluno referente ao FUNDEF [...] bem como a omissão do Poder Executivo no que tange à fixação do "padrão mínimo de qualidade" do ensino fundamental [...] A política de estabelecimento do valor mínimo por aluno consubstanciada nos sobreditos Atos Normativos descumpra a Constituição em seus preceitos fundamentais na medida em que os numerários previsto em seu bojo foram estabelecidos mediante fórmula de cálculo que não logra obter o "valor por aluno definido nacionalmente" [...] nem tampouco leva em conta os "padrões mínimos de qualidade" estabelecidos como parâmetros para a fixação do valor mínimo por aluno. Ao contrário, desde a edição do Decreto nº 2.395, de 11.1.1999, o Poder Executivo vem fixando o valor mínimo tão somente com base em elementos econômicos e estatísticos que não guardam qualquer pertinência com os padrões mínimos de qualidade que, por força do art. 60, §4º, do ADCT, deveriam orientar o estabelecimento daquele quantum.
ADPF 84	Nova sistemática de cálculo para (1) auxílio-doença, (iii) o auxílio-acidente, (iii) a aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa, de doença profissional ou do trabalho e de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, fosse acometido de alguma das doenças e afecções específicas na lista elaborada pelos Ministérios de Saúde e Trabalho e da Previdência Social. Segundo a Medida Provisória [MP], tais benefícios seriam calculados com base na média aritmética simples dos 26 últimos salários-de-contribuição ou, caso não se alcançasse esse limite, dos salários-de-contribuição existentes. Substituiu-se, assim, o critério anterior (calculado com base nos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo), mantido apenas para aposentadorias especiais e outras aposentadorias por invalidez.[...] Embora a Medida Provisória [...] tenha sido rejeitada, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência [...] mantiveram-se por elas regidas, uma vez que não foi editado no prazo de sessenta dias o decreto legislativo previsto [na Constituição]. Logo, no período mencionado milhares de segurados filiados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) fora prejudicados pelas novas regras inseridas na Lei nº 8.213/91, que, além de violarem preceitos constitucionais fundamentais, resultaram na não concessão de benefícios ou no recebimento destes com valores consideravelmente inferiores aos originalmente devidos.
ADPF 93	O ato em questão dispõe sobre condições de livre acesso de consumidores em tensão igual ou superior a 230 Kilovolts [...] à Rede Básica de energia elétrica. E, quanto a isto, sua ideia central - aqui atacada - é a de que tal acesso poderá dar-se prescindindo do serviço público de distribuição de energia elétrica prestado pelas associadas da ABRADÉE. [...] Esses grandes consumidores poderão (i.) construir e operar, em nome próprio, redes de energia elétrica com projeção externa, para além de suas propriedades e que serão o instrumento da conexão ou (ii.) postular tal ligação diretamente ao agente transmissor que controla a Rede Básica no local em que o consumidor se situa.
ADPF 95	Através desta arguição, busca-se impedir o prosseguimento de lesão ao preceito do art. 7, IV, da Constituição Federal. [...] Ocorre que, legalmente cingidas às diretrizes do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, as empresas seguradoras têm observado, no pagamento das indenizações, as resoluções por ele editadas [...] que, justificadamente, adotam índices oficiais de correção para o cálculo das indenizações e prêmio, desvinculados do salário mínimo adotado [...] Por assim procederem, elas vêm sendo, sistematicamente, levadas a Juízo pela massa de beneficiários do seguro obrigatório - quando não pelo Ministério Público e associações de defesa de consumidores, em ações civis públicas. [...] Daí o interesse da categoria empresária securitária no julgamento definitivo da matéria por secessão de "eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário".
ADPF 96	O que se objetiva na presente ação é que seja cumprido o disposto na Constituição Federal, bem ainda na legislação ordinária relativamente às matérias abordadas. E isto porque, em decorrência de distorcida interpretação de normas da Lex Legum e da Lei Complementar pertinentes, o Ministério Público do Trabalho vem impondo aos sindicatos de trabalhadores avulsos na movimentação de mercadorias em geral, a assinatura de "termos de ajustamento de conduta" e outros documentos, exigindo: 1) o compromisso de não cobrar contribuições sindicais, exceto a definida em lei, de pessoas que não sejam associados dos sindicatos, embora integrem a categoria representada; 2) o compromisso de não incluir nos acordos celebrados com as empresas tomadoras dos serviços cláusulas dispondo sobre a realização dos serviços. [...] ambas exigências acima referidas são incabíveis por contrariarem expressas disposições constitucionais, a primeira porque a cobrança de contribuições sindicais apenas dos associados é própria do regime da pluralidade sindical que o Brasil repele, expressamente, e a segunda por importar cercear a liberdade de exercício profissional, constitucionalmente assegurada.

Apêndice 3: Requerentes das ações categorizadas como “direitos de cidadania”

Tipo de Ação e número	REQUERENTE(S)
ADC 10	PESSOA FÍSICA
ADC 11	GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADI 2937	PARTIDO PROGRESSISTA - PP
ADI 2955	GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADI 2998	CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADI 2999	GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADI 3003	CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADI 3020	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3026	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3045	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADI 3052	CONFEDERAÇÃO DAS FEDERAÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DO BRASIL - CONFAEAB
ADI 3074	ASSOCIAÇÃO CEMITÉRIOS DO BRASIL - ACEMBRA
ADI 3096	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3102	ARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADI 3127	GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
ADI 3206	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE - CONTRATUH CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA SAÚDE - CNTS CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO E CULTURA - CNTEEC CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE CRÉDITO - CONTEC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE - CONTCOP
ADI 3239	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADI 3270	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADI 3272	ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADI 3300	ASSOCIAÇÃO DE INCENTIVO À EDUCAÇÃO E SAÚDE DE SÃO PAULO
ADI 3304	PARTIDO DE REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL - PRONA
ADI 3311	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
ADI 3314	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADI 3330	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN
ADI 3335	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3346	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADI 3347	CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL
ADI 3351	SOCIEDADE BRASILEIRA DE PSICÓLOGOS EM PRÓL DA SEGURANÇA DO TRÂNSITO
ADI 3352	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADI 3353	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS VIGILANTES, EMPREGADOS EM EMPRESAS DE SEGURANÇA, VIGILÂNCIA E TRANSPORTES DE VALORES E DOS CURSOS DE FORMAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DE VIGILANTES, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SIMILARES E SEUS ANEXOS E AFINS - CNTV - PS
ADI 3378	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI
ADI 3379	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - FENAFISP

ADI 3381	SOCIEDADE BRASILEIRA DE PSICÓLOGOS EM PRÓL DA SEGURANÇA DO TRÂNSITO
ADI 3423	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE - CONTRATUH CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS - CNTM CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE CRÉDITO - CONTEC
ADI 3428	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3431	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE
ADI 3439	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3446	PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL
ADI 3452	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROPRIETÁRIOS E COMERCIANTES DE ARMAS - ANPCA
ADI 3454	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADI 3464	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3467	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADI 3473	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADI 3503	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE - CONTRATUH CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA - CNTEEC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA
ADI 3505	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS
ADI 3506	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CONDOMÍNIOS - FENACOND
ADI 3510	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3526	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3540	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3541	CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADI 3542	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS ATLETAS PROFISSIONAIS DE FUTEBOL E DEMAIS MODALIDADES ESPORTIVAS - FENASAP
ADI 3572	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS TRADING - ABECE
ADI 3573	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
ADI 3613	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ELEITORES - ABRAE
ADI 3622	ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DA UNIÃO - ADPU
ADI 3646	GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADI 3653	PARTIDO VERDE - PV
ADI 3761	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS LIBERAIS - CNPL CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE CRÉDITO - CONTEC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO E CULTURA - CNTEEC CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE - CONTRATUH CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA

ADI 3762	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ADMINISTRADORES - FENAD
ADI 3768	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - NTU
ADPF 54	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS
ADPF 55	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL
ADPF 56	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL
ADPF 71	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - CNTE
ADPF 84	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADPF 93	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA - ABRADDEE
ADPF 95	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADPF 96	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS EM GERAL, AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO NO COMÉRCIO DO CAFÉ EM GERAL E AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO DE ARMAZÉNS GERAIS
ADPF 103	PESSOA FÍSICA