



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado Direito

LARA FONSECA RORIZ

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE:
DESMISTIFICANDO A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL POR
MEIO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Brasília

2019

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE:
DESMISTIFICANDO A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL POR
MEIO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Artigo apresentado como requisito para conclusão do Curso de Direito e obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Profa. Dra. Luciana Barbosa Musse

BRASÍLIA

2019

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: DESMISTIFICANDO A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL POR MEIO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lara Fonseca Roriz¹

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Judicialização da política: expansão e conceito; 3 Judicialização da política: expansão e conceito; mecanismos de retificação e problemas na representatividade frente aos ajuizamentos realizados pelos partidos políticos; 4 Representatividade; 5 Conclusões;

Resumo

O presente artigo tem por objeto analisar a judicialização da política e a suposta crise de representatividade, através da metodologia dedutiva. Num primeiro momento se aborda o conceito e a forma de expansão do fenômeno, partindo para análise das ações propostas pelos partidos políticos, fazendo um panorama de seus ideais e daquilo que esses realmente defendem. Ao final, se analisa através dos julgados do STF como tem sido realizado o juízo de constitucionalidade das ações, assim por meio dos dados se analisa o Poder Judiciário dentro da crise de legitimidade.

Palavras-chave: Judicialização da política. Representatividade. Ações.

Abstract

This paper aims to analyze the judicialization of politics and the crisis of representativeness through the deductive methodology. In a first moment the concept and the way of expansion of the phenomenon are approached, starting to analyze the actions proposed by the political parties, making an overview of their ideals and what they really defend. At the end, it is analyzed through the judgments of the Supreme Court as has been made the constitutionality of actions, so through the data is analyzed the judiciary within the crisis of legitimacy.

Keywords: Judicialization of politics. Representativeness. Actions.

¹ Estudante do 10º semestre do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
E-mail: lara.roriz@tjdf.jus.br

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e após todas as atrocidades cometidas contra os judeus, o Mundo sentia a necessidade da criação de direitos inerente ao Homem, os quais garantissem direitos básicos a todos. Com a expansão dos Direitos Humanos e dos princípios, se pode observar uma expansão do Poder Judiciário. Sendo esse responsável pelo fenômeno, hodiernamente, chamado de Judicialização da Política. Assim, na primeira seção será abordado o conceito e a expansão do fenômeno em questão. Por meio do método dedutivo serão analisadas premissas que levara o leitor a certa conclusão.

Na segunda seção serão analisadas as ações propostas pelos partidos políticos uma vez que o modelo democrático garante a população o direito ao voto, onde em tese, esses elegeriam seus representantes para externar seus ideais. Por meio da análise das ações será possível analisar se a crise de representatividade estaria mesmo ligada a judicialização da política e se os ideais democráticos propostos pelos partidos estão mesmo sendo cumpridos.

Já na terceira seção o foco será nas decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, no momento de julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, demonstrando como o Poder Judiciário ao longo desses anos se preocupa mais em reforçar o trabalho do Poder Legislativo. O Supremo tem o foco voltado na realização da sua capacidade institucional de desempenhar a defesa da Constituição, conservando em larga escala o trabalho do poder constituinte originário.

2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: EXPANSÃO E CONCEITO

A principal abertura para judicialização da política adveio da Segunda Guerra Mundial. Após o seu encerramento, o Mundo tinha ciência de todas as atrocidades cometidas, como o holocausto judeu, e desse cenário nascia à ideia de um Direito Universal que garantisse, a todos, direitos próprios da classe humana. Um grande vetor de expansão desse fenômeno resultou da criação do Tribunal de Nuremberg, para julgar os crimes cometidos durante esse período, e

assim punir os agentes estatais que violaram os Direitos Humanos. Dessa forma, foram instituídos valores fundamentais a sociedades que estabeleceram esquemas de posturas para o poder Legislativo e para os intérpretes. (ASENSI, 2010, p. 47-48).

No entanto, esse fenômeno fora manifestado de forma mais abrangente no Brasil após a promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, em 1988, por essa alargar o ideal democrático. O próprio texto constitucional no seu artigo quinto previu que todos são iguais perante a lei, e dispôs como fundamentos básicos da legislação a promoção da igualdade, liberdade, justiça social e dignidade da pessoa humana, dentre outros. Uma das formas encontradas pelo legislador para manter essas premissas com a criação de normas abstratas e genéricas. As normas tornando-se genéricas são dirigidas a sujeitos indeterminados, não sabendo precisar para quem essa se dirige e garantido o fundamento de que todos são iguais perante a lei, já seu caráter abstrato se refere ao fato de que o antecedente normativo narra um acontecimento que não foi concretizado, destarte, não ocorreu o fenômeno da subsunção do fato à norma. O juiz acabou se tornando o sujeito responsável por realizar essa adequação. Esse acaba na situação de um legislador implícito, o que acaba influenciando nas relações entre os Três Poderes. (VIANNA, 1999, p. 48).

Com a constitucionalização do direito advindo com a constituição de 1988, disseminando valores constitucionais, princípios e garantias fundamentais, foram importantes para o crescimento do Poder Judiciário. Como Luís Roberto Barroso descreveu em sua obra:

Sob a Constituição de 1988, aumentou de maneira significativa a demanda por justiça na sociedade brasileira. Em primeiro lugar pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos. Em seguida, pela circunstância de haver o texto constitucional criado novos direitos, introduzindo novas ações e ampliando a legitimação ativa para tutela de interesses, mediante representação ou substituição processual. (BARROSO, 2012, p. 407)

Segundo Tate e Vallinder (2004), a expressão “judicialização da política” teve sua origem na Itália, no Centro de Estudos do Poder Judiciário da Bolonha. O termo, hodiernamente, no Brasil tornou-se de grande abrangência, visto que pode ser usado desde sua forma normativa até como conotação político social. O primeiro versa a respeito da utilização do judiciário para julgar as lides,

enquanto o segundo manifesta o crescimento da ação do Poder Judiciário. Em suma, mesmo com toda sua abrangência o bom conceito para tal termo seria o conflito, no caso a lide, sendo levada para arena do Judiciário com o fim de analisar a decisão de um poder político, visto que, o Poder Legislativo é representado por membros escolhidos pelo povo, utilizando a Constituição Federal como pilar.

Segundo Viana (2013), a judicialização da política pode ser vista em dois sentidos: em sentido amplo (*Judicialization from within*) e em sentido estrito (*Judicialization from without*). O primeiro aborda o exame dos contenciosos com que se depara a administração pública. Já o segundo vem pela provocação da sociedade ao poder Judiciário, o qual por meio de seus tribunais exerce o controle concentrado de constitucionalidade e os atos do Poder Executivo. A judicialização da política decorre do fato de questões tradicionalmente resolvidas no âmbito do Legislativo passaram a ser discutidas por juízes e tribunais, para Tate e Vallinder (2004), o poder de revisão dos atos legislativos a chamada "*judicialization from without*", onde a esfera judicial se coloca acima das esferas legislativa e administrativa. Com a finalidade de garantir a terceiros seus direitos, porém não cumprindo com a regra da separação dos poderes. Já o termo "*judicialization from within*", se relaciona ao fato de o Legislativo e o Executivo empregarem métodos tipicamente judiciais tais como os juízes administrativos.

3 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: MECANISMOS DE RETIFICAÇÃO E PROBLEMAS NA REPRESENTATIVIDADE FRENTE AOS AJUIZAMENTOS REALIZADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

Observando a crescente demanda do judiciário, se tornou necessário criar um filtro capaz de retificar possíveis normas que atentassem contra a Constituição Federal, o povo precisava de um guardião para essa. O mecanismo utilizado para cuidar desse artifício era o controle de constitucionalidade, por meio desse se faz um juízo de validade da norma ou do ato normativo pelo Poder Judiciário. O receio trazido com a transformação democrática fez surgir em muitos países, cuja história recente havia sido marcada pelo autoritarismo, o controle de constitucionalidade. (CARVALHO, 2008).

O artigo 103 da Constituição ampliou o rol de legitimados a acionar o mecanismo de retificação, assim podem propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) o Procurador-Geral da República, Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, os Governadores, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os partidos políticos, as confederações sindicais e as entidades de classe com âmbito nacional. Sendo o Brasil o país que mais ampliou seu rol de legitimados para propor tal instrumento.

No entanto, começou a se questionar se realmente essa ampliação seria favorável para o sistema, uma vez que se deixar poucas pessoas legitimadas para propor tais demandas pode acabar ocasionando em uma restrição e a ampliação do rol de legitimados em larga escala, por sua vez, pode vir a ser grande inimigo à segurança jurídica, além de sobrecarregar o funcionamento do Tribunal. (CARVALHO, 2008)

A seguir, expostos por Ernani Carvalho (2009), dados de como está sendo realizado o ajuizamento das ADIN's, podendo ser observado que no lapso temporal de 1988 até 2002 os partidos políticos foram a categoria que mais demandou o Poder Judiciário com um total de 34,3%, sendo seguido pelas confederações sindicais e entidades de classe (32,6%). Logo atrás, com um pouco menos da metade do último percentual, o Procurador-Geral da República (15,2%) e os Governadores de Estado ou Distrito Federal (5,8%).

TABELA 1-Reqüerentes.

	Frequência	%	% acumulada
Mesa de assembleia legislativa	20	1,9	1,9
Governador de estado ou de distrito federal	62	5,8	7,6
Procurador-geral da República	163	15,2	22,8
Conselho federal da OAB	52	4,8	27,7
Partido político	368	34,3	62,0
Confederação sindical ou entidade de classe	350	32,6	94,6
Entidade de classe — burocracia jurídica	46	4,3	98,9
Missing	12	1,1	100,0
<i>Total</i>	1 073	100,0	—

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), Supremo Tribunal Federal (1988-2002) *apud* (CARVALHO, 2009, p. 319).

Dados mais recentes demonstram que em 2014 haviam 24 ações ajuizadas no controle concentrado de constitucionalidade, o que representava 18,2% das ações ajuizadas nesse Tribunal. Em 2019 se pode constatar que foram ajuizadas 61 ações do controle concentrado, o que fez com que a porcentagem de ajuizamento pelos partidos subisse para 23,8%, em 2018, a proporção foi de 20,8%. (MOURA,2014)

TABELA 2-Reqüerentes.

ANO	AÇÕES AJUIZADAS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS	PORCENTAGEM DAS AÇÕES
2014	24	18,2%
2018	53	20,8%
2019	61	23,8%

Fonte: Tabela adaptada pelo autor do artigo, com base nos dados de MOURA, 2014.

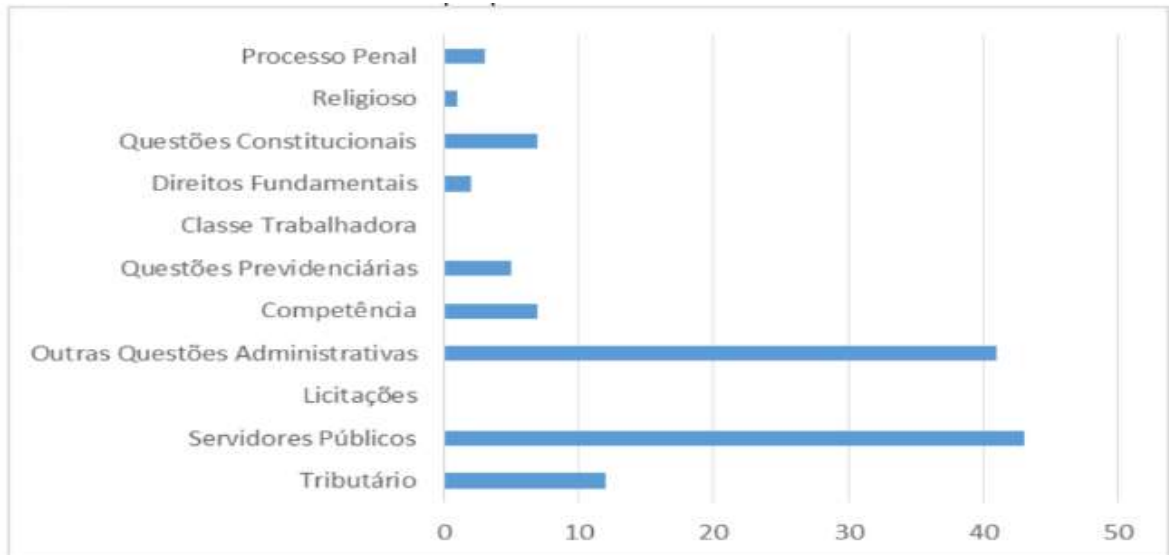
No entanto, quando se analisa a fundo os temas trazidos pelos partidos políticos relacionados com a judicialização no Supremo Tribunal Federal (STF), se observa que esses não encontram correspondência com seus ideais partidários. A maior parte das ADIN propostas e os estatutos não estão em consonância com a colocação representativa desses administradores públicos. Esses intérpretes estão dirigidos pelos seus negócios, não por vontade de representar seus eleitores. (MELO e GOMES NETO, 2015).

Os autores Melo e Gomes Neto (2015) se dispuseram a analisar através de estudo empírico a compatibilidade entre as ADIN propostas por partidos pequenos de direita e as bandeiras por esses levantadas. Para realizar tal análise, eles coletaram todas as ações de inconstitucionalidade propostas no período de 1988 a 2014, as quais podem ser consultadas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Para definir quais seriam os partidos minoritários de direita existentes no âmbito nacional, os autores Melo e Gomes Neto (2015), aproveitaram dos estudos de Gabriela Tarouco (2013). Com base nos estudos dessa, chegaram à conclusão de que estes seriam os partidos: PRB, PHS, PSL, PTC, PSC e PTR (atual PRTB). Assim, decorrido esse primeiro estudo, começaram a analisar as

petições iniciais advindas de cada ação direta, agrupando essas de acordo com o tema que versavam. Por conluente, tabelaram esse tema:

Gráfico 1-Temas das ações diretas de inconstitucionalidade propostas por partidos pequenos de direita.

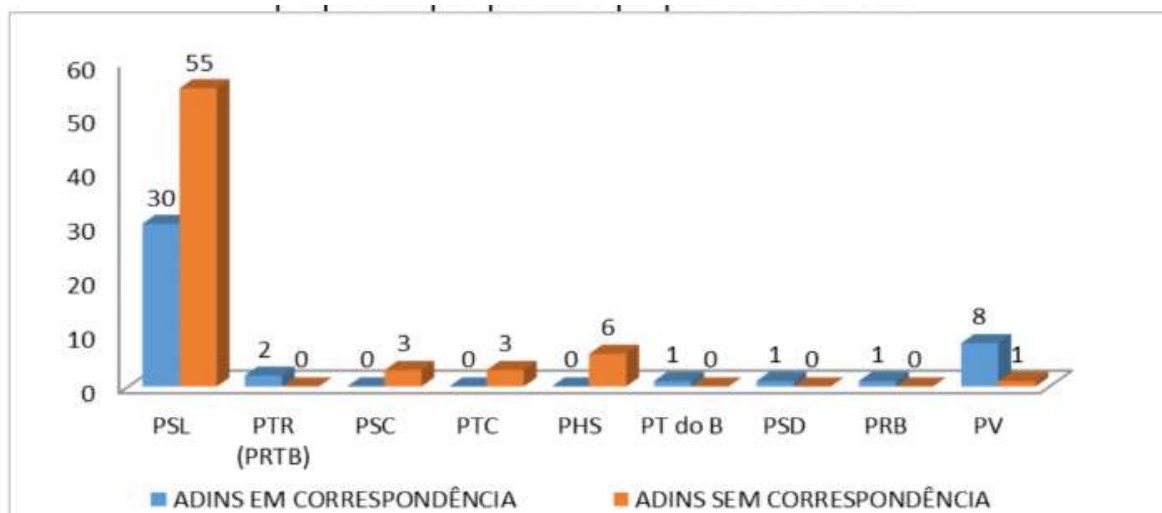


Fonte: (MELO; GOMES NETO, 2015).

Ao analisar a tabela se pode observar que a maior parte das ADIN's versam sobre três temas, sendo eles, servidores públicos, questões administrativas e tributário. Todas as ações compatibilizadas chegam a um total de 111, contudo se analisarmos os temas supra destacados, apenas esses somariam 96 ações ajuizadas, equivalente a 86% do total.

Quando da análise da correspondência das ações para com os estatutos, verificou-se:

Gráfico 2-Análise da compatibilidade entre ideais partidários e temas das ADIN's propostas por partidos pequenos de direita.



Fonte: (MELO; GOMES NETO, 2015).

Das 85 ações ajuizadas pelo PSL se pode verificar que 50 não guardavam correspondência com os ideais defendidos pelo partido, dessa forma se pode verificar que há certa distância entre aquilo que os partidos vendem para seus eleitores e aquilo que propõe nas ações.

Desde o início do processo democrático, a maior preocupação desta era em tornar legítima a vontade do povo. Ou seja, que o Governo representasse a população, dessa forma os partidos políticos seriam o instrumento pelo meio do qual seria legitimada a vontade do eleitor, ao anunciar livremente sua vontade, então soberana, guardaria como preceitos fundamentais a liberdade e a igualdade (DALLARI, 2010, p. 151).

Dessa forma foi disponibilizada aos partidos a autonomia e a liberdade de tomarem decisões por aqueles que os elegeram. E assim tornar as expectativas desses possíveis, através de suas ações e legitimidade. Porém, devido ao grande papel desses representantes, a Constituição Federal buscando dar efetividade ao sistema democrático conferiu demasiado poder para esses. Em virtude da complexidade das políticas públicas, decisões começaram a ser tomadas em um período de tempo muito curto, o qual fez com que as ações dos partidos devessem ser tomadas de forma mais curta, tornando impossível o consentimento de seus representados (DALLARI, 2010, p. 156-158).

A atual engenharia do mandato limita o representante apenas a si mesmo, dessa forma sua autonomia e liberdade são tamanhas que sua única limitação se trata de sua consciência. O que acaba constituindo um risco

altíssimo para a sociedade, uma vez que o administrador político não se vincula aos ideais dos seus eleitores, nem recebe nortes a serem seguidos por esses. E se caso recebessem, não possuiriam a necessidade legítima para cumprir, dado que não existe vinculação legislativa para isso. (DA SILVA, 2014 p. 141).

Por conluente, se pode observar que os partidos políticos na maior parte das vezes não seguem seus ideais partidários no momento de proposição das ações de inconstitucionalidade, vindo a ferir os princípios democráticos, uma vez que não representam seu eleitorado.

4 REPRESENTATIVIDADE

Com as revoluções Francesas, Americana e Industrial Inglesa os bens públicos não seriam mais administrado como antigamente, uma vez que as regras políticas, econômicas e outras haviam sido modificadas. Assim, o princípio representativo se tornou um elemento essencial para o regime democrático. (MENDES, 2007, p. 143-144).

O Poder Constituinte tem sua legitimidade fundada justamente na ideia de que ele emana do povo. A própria Constituição garante ao povo sua soberania no seu art. 1º, Parágrafo Único, ao afirmar que *todo o poder emana do povo*. A Constituição, logo, seria a forma pela qual o povo impõe restrições tanto para ele mesmo, quando para o poder soberano. (BARROSO, 2012, p. 155)

Segundo José Afonso da Silva (2014), a democracia reside na soberania popular, na vontade do povo, a fonte da democracia se baseia no fato do poder advir do povo. Logo quando esse poder não provem dos cidadãos, não se pode dizer que se vive um regime democrático, uma vez que a base da própria democracia não se encontra.

Conforme se pode observar a maior parte das ADIN's propostas pelos partidos políticos vão contra seus ideais partidários, o que já poderia ser um dos motivos para crise de representatividade vivida hoje no Brasil. Porém, conforme podemos ver na seção um, muitos doutrinadores culpam o Judiciário por essa crise, através desse capítulo será possível observar como o STF trabalha no julgamento das ADIN's. (POGREBINSCHI, 2011).

Um dos assuntos mais debatidos pela mídia, hodiernamente, se refere a Judicialização da Política. A diminuição do Poder Legislativo, em contrapartida o agigantamento do Judiciário, fazendo com que esse, em tese, busque suprir lacunas deixadas pelo primeiro poder. (POGREBINSCHI, 2011).

Em face desse cenário, muitas premissas são criadas, de que o legislativo sofre com uma crise de representatividade, o qual ocasional um desbalanceamento nos poderes. Contudo, estaria tal preceito correto? O judiciário estaria mesmo sendo protagonista? O legislativo realmente teve seu poder mitigado? É necessário um confronto entre fatos e dados, para poder responder tais premissas. (POGREBINSCHI, 2011).

Uma das bases fundamentais para a construção de um discurso sobre o crescimento do poder Judiciário é a alta demanda de ações ajuizadas por meio do controle concentrado de constitucionalidade, essas servem como o indicador do fenômeno acima conceituado. (POGREBINSCHI, 2011).

O problema, contudo, de se fundar o fenômeno apenas nos números, reside no fato de que a demanda não demonstra as soluções tomadas pelo STF, assim o foco central não deve ser a procura, mas sim o resultado. No entanto, um fato aclamado pela literatura deve ser considerado autêntico, sendo ele o reconhecimento do Judiciário como instituição política. O famoso presidencialismo de coalização, o qual escora que para governar o país é necessários acordos e alianças entre o Executivo e o Legislativo, deve ser estendida de forma que contemple também o poder Judiciário. (POGREBINSCHI, 2011).

Ao contrário daquilo que é exposto pela grande mídia, quando se analisa as respostas do STF as ADIN's, se observa que esse age com grande moderação ao analisar as propostas pelo poder Legislativo demonstrando sendo condicionado a preservar e aperfeiçoar o trabalho do Congresso. (POGREBINSCHI, 2011).

Dessa forma, se verifica que poucas dessas demandas acabam por ser julgadas inconstitucionais e quando o são, o Congresso logo oferece uma resposta a essa, acabando por dar a última palavra. Com base no demonstrado fica um questionamento acerca do termo judicialização, seria esse realmente o termo técnico certo para situação presente, ou deveria ser substituído por

representação? No período compreendido entre os anos de 1988 até 2009, se constatou que das ações propostas perante o STF, 4.347 se tratava das ADIN's, 202 versava sobre ADPF's e 25 sobre ADC's. Conforme demonstrado na tabela 3.(POGREBINSCHI,2011).

TABELA 3-ADIN, ADPF e ADC distribuídas (1988-2009)

Tipo de ação	Quantidade distribuída	%
ADIs	4.347	95,03
ADPFs	202	4,42
ADCs	25	0,55
Total	4.574	100

* Elaboração a partir de estatísticas do STF obtidas em 10 de janeiro de 2009.

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

O motivo que justifica a alta demanda das ADIN's é sabido, visto que essa vem sendo utilizada desde o dia seguinte da promulgação da Constituição Federal de 1988. Já as ADPF só começaram a ser utilizadas com a promulgação da norma que determina seu processo e julgamento, sendo essa datada de dezembro de 1999. (POGREBINSCHI, 2011).

Devido a esse fato a primeira ADPF's a ser impetrada foi em 26 de janeiro de 2000, e o primeiro julgamento de mérito se deu em dezembro de 2005, apenas após essa data o instrumento teve definidos seus contornos jurídicos. (POGREBINSCHI, 2011).

Das três ações prováveis, a mais jovem dessas se trata da ADC, mesmo essa tendo sido introduzida ao ordenamento jurídico em 1993, por emenda constitucional, essa assim como a ADIN, veio a ser regulamentada pela Lei 9.868, de 1999. Além do fato de ter sofrido uma alteração importantíssima com a Emenda Constitucional n°. 45, 2004, a qual ampliou o rol de legitimados para propor a demanda. (POGREBINSCHI, 2011).

Desse total de processos protocolados, o STF julgou pouco mais da metade, contabilizando um total de 2.982 casos julgados, em números percentuais podemos dizer que 65,19% das ações propostas foram julgadas. As ADIN's e ADC's tiveram números de julgados muito parecidos, tendo a primeira 65,61% e a segunda 64%, enquanto as ADPF's tiveram percentual de apenas

56,44%. (POGREBINSCHI, 2011). Conforme demonstrado na tabela 4 (POGREBINSCHI, 2011).

TABELA 4-ADIN, ADPF e ADC por resultado final (1988-2009)

Resultado final	ADIs	%	ADPFs	%	ADCs	%	Total	%
Aguardando julgamento	1.495	34,39	88	43,56	9	36,00	1.592	34,81
Julgadas	2.852	65,61	114	56,44	16	64,00	2.982	65,19
Total	4.347	100	202	100	25	100	4.574	100

* Elaboração a partir de estatísticas do STF obtidas em 12 de janeiro de 2009.

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

Conforme se pode verificar na tabela 5. Do total das ações propostas perante o STF, nesse período de 21 anos, se pode verificar que apenas 857 versavam sobre indagações as normas advindas do Poder Legislativo. Assim se observa que apenas 18,74% dos casos versavam sobre as normas feitas por tal Poder. (POGREBINSCHI, 2011).

Dessa forma, esse pequeno valor não pode ser utilizado como justificativa para o ativismo judicial, como poderia o Poder Judiciário está se sobrepondo ao Legislativo se do total de todas as ações impetradas o número referente ao segundo poder seria proporcional a apenas um quinto do total das ações. (POGREBINSCHI, 2011).

Tampouco poderia se justificar que as leis do País estão sendo mal feitas, visto que a impugnação dessas é muito pequena e o rol de legitimados para demanda fora alargado. Desse total ainda se constatou que o STF se manifestou apenas em 67 decisões procedentes ou procedentes em partes das quais foram impetradas contra leis e atos normativos advindos do Congresso Nacional. Com isso, se pode concluir que do total das ações interpostas contra esse Poder, apenas 7,97% foram analisadas, conforme demonstrado na tabela 5 (POGREBINSCHI, 2011).

TABELA 5-ADIN, ADPF e ADC por origem da norma questionada (1988-2009)

Origem da norma	ADIs	%	ADPFs	%	ADCs	%	Total	%
Legislativo federal	810	18,63	31	15,35	16	64,00	857	18,74
Outra	3.537	81,37	171	84,65	9	36,00	3.717	81,26
Total	4.347	100	202	100	25	100	4574	100

* Elaboração a partir de estatísticas do STF obtidas em 12 de janeiro de 2009.

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

O Supremo ao realizar sua função de interpretação da Constituição através das ações de constitucionalidade vem na maior parte das vezes legitimando aquilo que foi realizado pelo Poder Legislativo, esquivando-se de qualquer desavença com esse. Sendo utilizados três instrumentos, como forma de garantir a vontade do Legislativo, sendo eles: a interpretação conforme a Constituição, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e a modulação dos efeitos da decisão. (POGREBINSCHI, 2011).

A **interpretação conforme a constituição** trata-se de uma forma utilizada para conferir um significado a norma, de forma a afastar, julgando contrário a lei, qualquer outro sentido dado. Assim, tal técnica pode servir para conferir novos signos para um texto de lei. (POGREBINSCHI, 2011).

Dessa forma, o STF ao julgar as ADIN ou ADPF não busca declarar a inconstitucionalidade da lei, mas sim legitimar essa. Com isso, fornecem um sentido para a norma, vedando novos significados. Sendo a atividade prevista pela lei, conforme o parágrafo único do artigo 28 da Lei 9869/99. (POGREBINSCHI, 2011)

Por conluente, a realidade do controle de constitucionalidade é a “interpretação conforme a Constituição” tem admitido ao STF conservar a legitimidade de leis que são artificio de contestação de inconstitucionalidade. Assim, se tornou uma metodologia dirigida à “economia da inconstitucionalização”. (SILVA, 2002).

O segundo instrumento utilizado pelo STF para conservar aquilo realizado pelo legislativo se trata da “**declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto**”. Através desse instituto se reduz o campo de aproveitamento da lei, ou seja, a lei não será abolida, mas sim ocorre uma nulidade parcial dessa. (TAVARES, 2008).

Como a lei não se trata de algo indivisível, é possível a declaração parcial de nulidade de determinada norma, assim o restante dessa considera produzindo seus efeitos normalmente. Para exemplificar a situação, se pode dar um exemplo muito comum, ocorre quando a lei tributaria majora um determinado tributo, no entanto tendo aplicação imediata. Dessa forma, tal fato violaria o princípio da anterioridade, regulado pela Constituição Federal, devendo a lei ser declarada inconstitucional parcial, isso porque, será possível a majoração tributária, mas será necessário respeitar o princípio. (POGREBINSCHI, 2011).

Por fim, o terceiro instrumento utilizado pelo STF é **a modulação dos efeitos da decisão**, essa pode ser considerada como um caso de declaração de inconstitucionalidade, sem, contudo, se tornar nula a norma. (POGREBINSCHI, 2011).

Trata-se de eventos onde, “é visível a inconstitucionalidade da lei, no entanto não se afirmar sua nulidade com o desígnio de impedir que o Direito remoto troque o que foi declarado inconstitucional, sendo até uma forma de se evitar o aparecimento de uma lacuna no ordenamento, já que esse ficaria sem previsão legal” (BASTOS, 1999, p. 181).

Por essa razão o fim da modulação, nada mais é do que a declaração de inconstitucionalidade sem, no entanto, que se dê a nulidade da norma, convertendo-se por fim em declaração de constitucionalidade. O artigo 27 da Lei 9.868 de 1999 dispõe que, o STF ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei pode diminuir os efeitos dessa decisão ou determinar que os efeitos dessa determinação só comecem a produzir efeitos de um determinado momento. Assim, o STF consegue fornecer tempo ao Poder Legislativo para que esse exerça sua competência e sane o defeito jurídico. O uso desses instrumentos indica uma postura corretiva realizada pelo Tribunal, que diminui o caráter contra majoritário das decisões desse. (POGREBINSCHI, 2011).

Ao realizar a análise de 67 decisões, as quais foram consideradas procedentes ou procedentes em parte, apenas 20 são as que o STF usando do recurso de interpretação conforme a Constituição e 10 as que foram declaradas inconstitucionais em todo seu texto. Conforme a análise, se pode concluir que um terço das decisões de inconstitucionalidade realizadas pelo STF foram feitas de

forma a preservar, em alguma parte, aquilo determinado pelo Poder Legislativo. Conforme demonstrado na tabela 6 (POGREBINSCHI, 2011).

TABELA 6-ADIN, ADPF e ADC procedentes em parte pelo caráter (1988-2009)

Interpretação conforme a Constituição	Declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto
20	10

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

Quando analisada qualitativamente as 67 decisões fica ainda menor o número de declarações de inconstitucionalidade. Isso porque, das 21 decisões onde não ocorreu qualquer modificação da norma promulgada, existem outras, das quais, foram propensas ao aperfeiçoamento legislativo. Já as decisões contra majoritárias, as quais se podem determinar como aquelas que em prol da guarda da Constituição, não se amedrontaram em fazer cambiar a vontade do legislador, foram realizadas em menores proporções. Da análise de 67 decisões se verificou que mais da metade, ou seja, 36 decisões foram realizadas como forma de decisões de aperfeiçoamento legislativo, ao mesmo tempo em que as 31 restantes teriam caráter majoritário. (POGREBINSCHI, 2011). Conforme demonstrado na tabela 7 (POGREBINSCHI, 2011).

TABELA 7-ADIN e ADPF procedentes em parte pelo caráter (1988-2009)

Aperfeiçoamento	Contramajoritária	Total
36	31	67

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

Nesse universo de julgados chegamos à conclusão de que 67 ações julgadas pelo STF contra normas do Poder Legislativo, apenas 47 leis declaradas, no todo ou parcialmente inconstitucionais, sendo que as declaradas no todo são apenas 3. Assim, as legislações derrubadas pelo STF são 5 emendas constitucionais, 4 leis complementares e 38 leis ordinárias. (POGREBINSCHI, 2011).

No decorrer de 21 anos, desde promulgado a Constituição Federal de 1988 e 2009, o Congresso já contou com a promulgação de 12.749 normas, desse montante no mesmo período de tempo o Supremo levou apenas 87 normas a julgamento de mérito, assim, analisou que apenas 0,7% das normas promulgadas mereciam uma ponderação decisiva de constitucionalidade, sendo que apenas 47 dessas foram consideradas possuidoras de vício de inconstitucionalidade. Sendo que dessas 47, uma foi declarada inconstitucional antes da Constituição de 1988. Dessa forma, se pode perceber que do montante de 12.749 apenas 46 normas, em alguma parcela, foram declaradas inconstitucionais.

A Tabela 8 demonstra as normas julgadas pelo Supremo nesse período de 1988 e 2009. (POGREBINSCHI, 2011).

TABELA 8-Proporção de normas julgadas pelo STF *versus* produção legislativa do Congresso Nacional (1988-2009)

	Número de normas	%
Normas julgadas no mérito	87	1,86
Normas inconstitucionais	46	0,98
Produção legislativa do Congresso Nacional	4.679	100

¹ Essa tabela, assim como a próxima, não considera nem os decretos legislativos editados pelo Congresso nem a lei ordinária objeto da única ADPF julgada pelo STF no período analisado. Também não se considera aqui a única resolução da Câmara dos Deputados (Resolução 17/1989) que teve o seu mérito apreciado pelo STF, tampouco o número total de resoluções emanadas pela Câmara e pelo Senado no período.

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

Dessa forma, mesmo excluindo vários diplomas legais editados pelo Congresso, e apenas considerando 4.679 normas, dentre elas emendas à Constituição, leis ordinárias e leis complementares, promulgadas nesse período de 21 anos, se pode perceber que o Supremo achou necessário julgar o mérito de apenas 1,86% dessas e declarar inconstitucionais apenas 0,98%. A Tabela 9 traz as dimensões referentes às espécies normativas do período analisado. (POGREBINSCHI, 2011)

TABELA 9-Proporção de normas julgadas pelo STF *versus* produção legislativa do Congresso Nacional (1988-2009)

	LO	%	LC	%	EC	%	Totais	%
Normas julgadas no mérito	69	1,52	8	10,53	9	14,52	87	1,86
Normas inconstitucionais	37	0,82	4	5,26	5	8,06	46	0,98
Produção legislativa do Congresso	4.541	100	76	100	62	100	4.679	100

Fonte: (POGREBINSCHI, 2011).

Quando se verifica a tabela se pode perceber que as normas julgadas no mérito pelo STF não satisfazem à frequência de dispositivos legais promulgadas pelo Congresso Nacional. As normas com maiores juízos de mérito se tratam das emendas constitucionais, as quais são as editadas em menor número, sendo responsável por 14,52% do total da produção legislativa desde 1988, sendo 9 emendas do universo de 62 já promulgadas. Sendo que dessas 9 emendas apenas 5 foram declaradas parcialmente inconstitucionais, o que corresponde a 8,06% do total dessas. (POGREBINSCHI, 2011).

Apesar de se tratar de um valor pequeno, ainda assim se mostra acima do encontrado para as leis ordinárias e complementares. Nas leis complementares o STF julgou no mérito 10,53% das 76 já promulgadas desde 1988. Assim, das 8 normas julgadas no mérito, apenas 4 delas foram consideradas parcialmente inconstitucionais pelo STF, o que representaria 5,26% do montante dessa espécie legislativa. (POGREBINSCHI, 2011).

As leis ordinárias, as quais são uns dos diplomas legais mais recorrentes na produção do Congresso, foi uma das menos atingidas pela revisão constitucional realizada pelo STF. O seu total de promulgação dessas pelo Congresso foi de 4.541, entre o período já mencionado, sendo que dessas apenas 69 foram as normas julgadas no mérito, equivalente a 1,52%, sendo que desse total apenas 37 leis ordinárias foram declaradas inconstitucionais, o que seria o equivalente a 0,82% do total das leis ordinárias promulgadas pelo Congresso, no período de 21 anos. (POGREBINSCHI, 2011).

Após as análises se percebe que apenas duas normas das 46 promulgadas após 1988, foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo e tendo as outras 44 consideradas apenas parcialmente inconstitucionais. Dessa forma, o STF apenas retirou do ordenamento jurídico apenas 0,04% de todos os diplomas legais promulgados pelo Congresso nacional no período de 21 anos. Também vale lembrar

quando essa proporcionalidade é alarmante se comparada com as Emendas Constitucionais, as quais somente foram convalidadas em 1993. (POGREBINSCHI, 2011).

Assim, pelos números se pode observar que o STF se posiciona menos sobre pura expressão da vontade majoritária do Poder Legislativo, do que sobre o anseio deste de modificar a Constituição. Dessa forma, se pode concluir que o Supremo se preocupa mais em realizar sua capacidade institucional de desempenhar a defesa da Constituição, conservar em larga escala o trabalho do poder constituinte originário. Esse fato colabora com outro dado, já analisado, o expressivo valor de decisões julgadas no mérito procedentes e procedentes em parte nas quais o STF se ampara da expressão da “interpretação conforme” à Constituição. Devendo ser lembrado, que apesar de parecem semelhantes, existe uma distância entre desempenhar o controle de constitucionalidade com o alvo de conter a vontade majoritária do Poder Legislativo e cuidar pela guarda da Constituição. (POGREBINSCHI, 2011).

5 CONCLUSÃO

A promulgação da Constituição de 1988, baseada em princípios, direitos entre outros, foi uma das grandes propulsoras para o crescimento do Poder Judiciário. A criação das ações de retificação se tornou um instrumento necessário para garantir a Guarda da Constituição, principalmente por afastarem as normas que pudessem violar essa. No entanto, com abertura do rol dos legitimados a propor as referidas ações, se observou um desvirtuamento da finalidade dessas. Os partidos políticos começaram a ajuizar demandas que versavam contra seus ideais partidários, demonstrando a crise existente, onde aqueles eleitos para representar a vontade do povo nem sempre estariam cumprindo sua legítima função.

Assim, se verifica que o problema das ações de retificação se inicia desde os legitimados para propô-la. Quando se chega à análise dos julgamentos dessas, novamente, depara-se com novo problema, a forma como o Supremo tem julgado as demandas. Após uma análise realizada no período de 21 anos, sendo esse desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2009, se pode perceber que o STF tem muitas vezes apenas aprovado o trabalho realizado pelo Poder

Legislativo, apesar de vários doutrinadores citarem a judicialização da política como o grande problema da crise de representatividade, se verifica pelos julgados que tal fato não é verdadeiro.

Pelo exposto nas tabelas e gráficos é possível analisar que o trabalho do Poder Judiciário vem mais como meio garantir de legitimação do trabalho do legislativo, através de instrumentos jurídicos, o Supremo garante uma forma de esse outro poder reformar seu trabalho, do que realmente tornar inconstitucional as normas que não seguem a Constituição. Fato esse que afasta diversas teses que são apresentadas, atualmente, uma vez que a crise de representatividade não poderia estar configurada nesses julgados demonstrando seu caráter garantidor.

REFERÊNCIAS

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

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. *In*: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio. (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: F Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 81-115.

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1 p. 33-55, 2010.

BARROSO, Luís Roberto, **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Ernani. **Revisão abstrata da legislação e a judicialização da política no Brasil**. 157 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005

CARVALHO, Ernani. Dimensão política do acesso à justiça: aspectos da revisão judicial. *In*: GOMES NETO, José Mário Wanderley. **Dimensões do acesso à justiça**. Salvador: JusPodivm, 2008.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociológica Política**. n. 23, p.127-139, Nov. 2004

DALLARI, Dalmo. **Elementos da teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, Gabriela Perrelli; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Liberais na corte: judicialização de questões políticas no Supremo Tribunal Federal por partidos políticos minoritários de direita. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFSC, 24. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 2, p. 143-153, 2007.

MOURA, Rafael. Cresce número de ações movidas por partidos no Supremo. **Site Terra**, 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/cresce-numero-de-acoes-movidas-por-partidos-no-supremo,9766d8bb33b5bf337a7609e6624be260r7mu8otl.html> acesso em: 02 de dezembro de 2019

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. A judicialização da política no Brasil: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

POGREBINSCHI, T. . **Judicialização ou representação?** política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York and London: New York University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao apoio institucional recebido durante o desenvolvimento da pesquisa que gerou esse artigo, à contribuição da professora orientadora Luciana Barbosa Musse e a minha família, a qual sempre me apoia nessa jornada.