

# Agenda Decisória do Supremo Tribunal no Período de Transição Democrática: Judicialização da Política?

Brazil's Supreme Court Docket during Democratic Transition: Judicialization of Politics?

#### Fabiana Luci de Oliveira

**Resumo** O artigo investiga as relações do STF com a política no período de transição democrática, verificando, a partir da agenda decisória em controle abstrato de constitucionalidade, *se* e *em que medida* a atuação do tribunal teve impacto na vida política, econômica e social do país. Para isso, utiliza como fonte de dados as Representações de Inconstitucionalidade (Rps) que ingressaram no STF entre os anos de 1978 e 1988, num total de 703 representações, visando responder a duas perguntas: 1) Qual o conteúdo da agenda decisória do STF no âmbito das Rps? e 2) Como o tribunal decidiu as representações interpostas? É possível concluir que o STF atuou como um órgão de governança, mediando conflitos ligados à administração dos estados, mas principalmente como espaço privilegiado para a deliberação de interesses econômicos e corporativos das carreiras públicas.

**Palavras-chave** Supremo Tribunal Federal. Judicialização da política. Transição democrática. Federalismo.

Abstract This article investigates the relations of Brazil's Supreme Court with politics during democratic transition, verifying, from its docket, whether and to what extent the court's action had an impact on the political, economic and social life of the country. For this purpose, judicial review cases (Rps) that entered the STF between 1979 and 1988, a total of 703 representations filed in the period, serves as answer to two questions: 1) What is the content of the decision-making agenda of the STF within the Rps? and (2) How did the court decide these Rps? It is possible to conclude that Brazil's Supreme Court acted as a governance body mediating conflicts related to state administration, but mainly as a privileged space for the deliberation of economic interests and corporate interests of public careers.

**Keywords** Brazil's Supreme Court. Judicialization of politics. Democratic transition. Federalism.

a Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar (2006), com período sanduíche pela Northwestern University (2004-2005). Fez pós-doutorado em Ciência Política, pela USP (2009-2010), e especialização em Metodologia de Pesquisa, pela University of Michigan (2008).



# **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é investigar a atuação do Supremo Tribunal Federal na política brasileira durante o período de transição democrática, mapeando as questões às quais esse tribunal foi chamado a decidir em controle abstrato de constitucionalidade das leis, entre os anos de 1978-1988, e a forma como respondeu a esses chamados, ao decidir as Representações de Inconstitucionalidade interpostas no período.

Os estudos sobre a influência dos tribunais na política vêm privilegiando cenários democráticos, sobretudo a partir do conceito de judicialização da política via mobilização dos tribunais superiores por movimentos sociais, partidos políticos ou grupos sociais minoritários (Engelmann; Bandeira, 2017, p. 904).

A definição proposta por Tate e Vallinder (1995, p. 13) para o conceito de judicialização da política remete à expansão da área de atuação do Judiciário em questões antes restritas aos poderes representativos. Os autores identificam as condições políticas que facilitariam a ocorrência desse fenômeno, entre as quais está a existência de regime democrático e constitucional, não havendo, portanto, judicialização da política em países que não tenham adotado as normas e as instituições das democracias liberais e aceitado o princípio da independência do Judiciário. Esse tem sido o entendimento predominante nos estudos sobre a judicialização da política no Brasil, como apontam Carvalho (2004), Avritzer e Marona (2014) e Oliveira, Falavinha e Braghin (2015).

Tais estudos costumam atribuir o protagonismo do Supremo Tribunal Federal na cena política do país ao desenho institucional dado pela Constituição de 1988, que ampliou o rol de atores legitimados a acionarem o STF, em busca da gestão do conflito entre os órgãos e Poderes do Estado e entre sociedade e Estado, visando a proteção e concretização de direitos fundamentais, inclusive contra a própria deliberação da maioria.

Diferentemente, adota-se aqui a perspectiva aberta por Ginsburg e Moustafa (2008), da possibilidade de ocorrência de judicialização da política também em regimes autoritários. Segundo os autores, ao mesmo tempo em que os tribunais ajudaram os regimes autoritários a promoverem a governança autoritária, eles também se erigiram como *lócus* de resistência. Ou seja, os tribunais serviram (e servem) a regimes autoritários na medida em que ajudaram a manter o controle social (marginalizando e mesmo neutralizando adversários políticos e mantendo a coesão entre as várias facções dentro da coalizão governista); contribuíram para reforçar a legitimidade do regime, com o crivo da "legalidade" (contribuindo para a atração de capitais); colaboraram para manter a disciplina burocrática (fazendo

avançar a disciplina administrativa dentro das instituições do Estado), e para a adoção de políticas impopulares (sendo a eles delegadas reformas controversas).

Ao serem promovidos como instrumentos de governança autoritária, os tribunais possibilitaram, também, caminhos para ativistas políticos desafiarem os Estados e os regimes autoritários, transformando-se em arenas animadas de contenção, resultando em uma "judicialização da política autoritária" (Moustafa, 2014, p. 282). A democratização como condição necessária para haver judicialização da política é, portanto, problematizada.

No Brasil, a literatura da justiça de transição tem mostrado como na experiência brasileira a repressão imposta pelos regimes autoritários teve a pretensão de criar um verniz de legalidade (Del Río, 2014) — sendo necessário frisar que esses estudos têm se ocupado primordialmente do tratamento das violações dos direitos humanos, privilegiando os processos penais envolvendo opositores do regime, em casos ligados à Lei de Segurança Nacional (Pereira, 2008; Del Río, 2014).

No presente artigo a preocupação é mais ampla, enfocando a atuação do Supremo Tribunal Federal em políticas de escopo diversificado, a partir do mapeamento das temáticas às quais o tribunal foi chamado a decidir em controle de constitucionalidade, e pela análise da forma como o tribunal efetivamente decidiu, contribuindo, assim, para a compreensão do papel político do Supremo no período de transição democrática.

Essa compreensão passa pelo conceito de judicialização da política proposto por Domingo (2004), que possibilita pensar em sua ocorrência em cenários não democráticos ou de democracias não consolidadas. A autora define a judicialização da política como o aumento na incidência de decisões judiciais sobre processos e conflitos políticos, assim como o crescimento do uso dos tribunais como lócus de mobilização da sociedade civil organizada em torno de demandas e interesses sociais e econômicos.

Esse conceito, associado ao tipo de política que está sendo judicializada, de acordo com a proposta de Hirschl (2008), é aplicado à compreensão do controle de constitucionalidade das leis que foi exercido pelo STF no período de transição democrática, a partir da análise das representações de inconstitucionalidade. O autor distingue judicialização de políticas públicas, quando o Judiciário decide sobre direitos constitucionais civis, políticos e sociais, da judicialização da megapolítica, quando o Judiciário delibera sobre as próprias regras do jogo, o processo eleitoral, o planejamento macroeconômico e o escopo da administração pública mais diretamente.

Convém destacar, para fechar esta seção introdutória, que para além da importância histórica de se conhecer em detalhes a atuação do STF no período de transição democrática, a análise das Representações de Inconstitucionalidade (Rps) interpostas e julgadas no STF pode fornecer um retrato aproximado de como tribunais constitucionais atuam em momentos de instabilidade política e institucional. Como afirma Moustafa (2014), esta linha de pesquisa pode também oferecer importantes *insights* sobre a erosão dos direitos e liberdades em democracias consolidadas,

Mais do que apenas um nicho boutique, pesquisas sobre direito e tribunais em regimes autoritários oferece uma rica literatura para recorrer à compreensão das formas em que o direito e as instituições de justiça podem ser subvertidas e reconfiguradas para minar os direitos, tudo sob o disfarce de Estado de Direito¹. (Moustafa, 2014, p. 294-295).

Ainda, Ginsburg e Moustafa (2008, p. 3) afirmam que estudar o comportamento dos tribunais em cenários não democráticos proporciona uma lente útil através da qual se torna possível analisar uma variedade de dinâmicas políticas em um ambiente de pouca transparência, uma vez que as decisões judiciais são públicas².

Em linha com esses argumentos, considera-se que a compreensão do papel desempenhado pelo STF no período de transição democrática pode contribuir para um melhor entendimento do papel que esse Tribunal, e o Judiciário de maneira geral, desempenham na política e na democracia brasileiras hoje, ajudando a compreender as relações entre o passado recente e o momento atual.

#### O SUPREMO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

O protagonismo político do Supremo Tribunal Federal é dado pela institucionalização do controle abstrato de constitucionalidade de leis e de atos normativos (Arantes, 1997). Essa prerrogativa de examinar a compatibilidade entre leis e

<sup>1</sup> No original, em inglês: "More than just a boutique niche, research on law and courts in authoritarian regimes offers a rich literature to draw upon for understanding the ways that law and legal institutions can be subverted and reconfigured to undermine rights, all under the guise of rule of law". (Moustafa, 2014, p. 294-295).

<sup>2</sup> No original, em inglês: "A second reason for taking courts in authoritarian regimes seriously is that they provide a useful lens through which to examine a variety of political dynamics in an environment that is otherwise distinguished by a lack of transparency. The public nature of judicial process and the paper trail that courts provide opens a point of access into internal regime dynamics and state-society contention, even if the legal process requires some interpretation" (GINSBURG; MOUSTAFA, 2008, p. 3).

atos normativos dos demais poderes com a Constituição foi dada ao STF em 1965, quando a emenda constitucional nº 16 estabeleceu o controle abstrato, atribuindo competência ao Supremo para apreciar "a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República" (CF 1946, art. 101, k, apud Mendes, 1990, p. 241).

A Constituição de 1967, e a emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mantiveram o controle abstrato de constitucionalidade, previsto no art. 119, inciso I, alínea l: "Compete ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originariamente; *l)* a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual".

O que em um primeiro momento poderia parecer um paradoxo, está em sintonia com os usos que regimes autoritários fazem do direito e dos tribunais, como instrumentos de controle político, no sentido proposto por Moustafa (2014). No caso brasileiro, de acordo com Koerner (2012), a centralização do controle da revisão de constitucionalidade estaria alinhada ao fortalecimento do Executivo Federal no processo legislativo, e a sua política de intervenção nos estados. A emenda constitucional nº 19 teria, portanto, atribuído ao STF "papel de instância conformadora dos poderes do Congresso, dos estados, da administração e de outros juízes, ao mesmo tempo em que foi desvestido de seu papel de garantir os direitos políticos da oposição e da contestação política" (Koerner, 2012, p. 564).

Apesar de deter o poder de controle abstrato de constitucionalidade desde 1965, o fato do Procurador-Geral da República ter, então, a exclusividade no acionamento do STF para o exercício desse controle, teria, na opinião de muitos autores, esvaziado o poder político do Supremo, uma vez que o tribunal só poderia apreciar a inconstitucionalidade de uma norma caso esse ator (de nomeação e confiança do Presidente da República, demissível, *ad nutum*) submetesse a questão à corte. Segundo Vieira (1993), "Surgiu, dessa maneira um método e controle concentrado não apenas no sentido técnico-jurídico, mas principalmente político" (VIEIRA, 1993, p. 123).

O ministro Sepúlveda Pertence, em conferência sobre o controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, afirmou que o controle concentrado de constitucionalidade entre 1965 e 1988 teve poucas repercussões políticas, pois teria sido um "instrumento do governo federal, para controle do que lhe escapasse do controle político, que já então detinha sobre o Congresso" (Pertence, 2003, p. 4).

O exemplo mais ilustrativo dessa limitação no poder do STF nesse período é destacado por Mendes (1997): o caso da solicitação feita pelo MDB ao Procurador-Geral da República, para instauração do controle abstrato de normas contra o

decreto-lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, que instituía a censura prévia de livros, jornais e periódicos. Xavier de Albuquerque, então PGR, recusou-se a submeter a questão ao Supremo, por entender que não estava constitucionalmente obrigado a fazê-lo. A negativa levou o MDB a ingressar com uma reclamação perante o STF, solicitando que fosse dado seguimento ao pedido (RCL 849). Essa reclamação foi rejeitada pelo tribunal, em 10 de março de 1971, reconhecendo, assim, a discricionariedade absoluta do Procurador-Geral da República em ingressar ou não com a representação de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (Mendes, 1997, p. 143).

Como lembra Recondo (2018), essa decisão levou ao pedido de aposentadoria do Ministro Adaucto Lucio Cardoso, único dos onze ministros a discordar.

O nobre e douto procurador apreciou desde logo a representação, não para encaminha-la com parecer desfavorável, como lhe faculta o regimento, mas para negar-lhe a tramitação marcada na lei e na nossa Carta interna. Com isso, ele se substituiu ao tribunal e declarou, ele próprio, a constitucionalidade do decreto-lei nº 1077/70. Essa é para mim uma realidade diante da qual não sei fugir. (...) Mas cresce de gravidade a situação em que me vejo, porque sinto que, com essa solidão em que me coloquei, mais relevo adquire a incapacidade em que me encontro para defender alguma coisa cujo resguardo constituía a finalidade da minha presença nesta Casa. Assim sendo, senhor presidente, tenho a dizer a vossa excelência que me retiro do tribunal, encaminhando hoje a vossa excelência meu pedido de aposentadoria. (Adaucto Lucio Cardoso, apud Recondo, 2018, p. 223-225)

Vale (1976) também critica o alcance da Representação de Inconstitucionalidade, dada a concentração de iniciativa do PGR, afirmando que a atuação do Supremo Tribunal Federal no período de 1965 a 1975 foi caracterizada pela falta de independência desse órgão no desempenho do seu papel político. O autor chega a afirmar que o STF era um órgão "politicamente morto" (VALE, 1976, p. 166).

Na interpretação de Vieira (1994, p. 80-84), o Supremo foi um ator submisso ao Executivo não apenas até 1975, período analisado por Vale (1976), mas durante todo o regime autoritário, não tendo desafiado a vontade dos militares nem mesmo no período de abertura e transição democrática, agindo de forma a proteger os interesses do regime, frustrando, assim, as expectativas dos litigantes que recorriam ao tribunal. O autor utiliza como exemplo o caso das eleições diretas e o julgamento da emenda Dante de Oliveira, quando o STF não conheceu o mandado de segurança

impetrado por editorialista do jornal O Estado de S. Paulo, que visava impugnar os efeitos de medida de emergência decretada no Distrito Federal.

A atuação do STF no caso da emenda Dante de Oliveira foi duramente criticada na mídia (OLIVEIRA, 2012), sendo um bom exemplo o artigo escrito por Joaquim Falcão, publicado no jornal Folha de S. Paulo, afirmando que

se é para confirmar a rejeição da emenda, o Supremo poderia se poupar de mais uma decisão contrária às aspirações democráticas do povo brasileiro. Pois ter crise de legitimidade não é privilégio do Executivo. Do governo. Como qualquer instituição estatal o STF aumenta ou diminui sua credibilidade junto aos cidadãos, na medida em que se aproxima ou afasta-se das aspirações democráticas defendidas pela Nação. (Falcão, Joaquim. O Supremo e as diretas. Folha de São Paulo, São Paulo, 04 de novembro de 1984)

Apesar da maior parte dos autores entender enquanto limitada a possibilidade do desempenho de um papel político por parte do STF no período que antecede a Constituição de 1988, alguns pesquisadores, como Rosa (1985) e Osiel (1995), ressaltam que houve, sim, atuação política por parte do Supremo nesse período, sobretudo na resistência ao regime autoritário, na medida em que os ministros do STF exigiam dos militares uma adequação das suas ações à Constituição.

Nesse sentido, Recondo (2018) recorda os habeas corpus concedidos aos ex-governadores Seixas Dória (Sergipe), Plínio Coelho (Amazonas), Miguel Arraes (Pernambuco) e Mauro Borges (Goiás). Mas afirma que de forma lenta e gradual foi-se delineando uma tendência no Supremo de condenar os denunciados a partir da aplicação de penas mais amenas e já cumpridas, evitando entrar em conflito direto com os militares.

Arguelhes e Süssekind (2018) figuram entre os autores que questionam a democratização como condição necessária para a judicialização, ao analisarem a decisão do STF no caso da emenda Dante de Oliveira como indício de que a judicialização da política no Brasil tem origens anteriores à Constituição de 1988. Segundo os autores, ao ser provocado a decidir sobre um conflito político, as regras do jogo do processo de transição democrática, o tribunal teria reformulado o sentido de normas constitucionais, criando novas regras.

Kapiszewski (2010, p. 52) é outra a situar a ocorrência do fenômeno da judicialização da política no país antes da Constituição de 1988, mas posicionando-a na transição para a democracia em 1985, tendo esse fenômeno se acirrado a partir da promulgação da Constituição de 1988. Para essa análise a autora trabalha

com apoio no desenho institucional do STF e não em julgamentos realizados pelo tribunal no período.

Seja negando a possibilidade de atuação política, seja afirmando-a, o fato é que os estudos que cobriram a performance do STF no período do regime autoritário e na abertura política, analisaram o desenho institucional do tribunal, e quando trouxeram casos concretos julgados pela corte, sejam habeas corpus, mandados de segurança ou representações de inconstitucionalidade, o fizeram pontualmente, sem sistematicidade, sobretudo no que se refere ao período de transição democrática. Como Vieira (1993) coloca,

O período da transição, sem as amarras dos AIs, tem recebido pouca atenção por parte dos autores. É um período marcado por um grande silêncio por parte do Supremo, e dos tribunais em geral, em trabalhar em função da reconstrução do estado de direito e da democracia. (VIEIRA, 1993, p. 73)

É esse o período abordado aqui, a transição democrática entre os anos de 1978 e 1988, com o objetivo de descrever, de maneira sistemática, a que o STF foi chamado a decidir em controle de constitucionalidade (via Representações de Inconstitucionalidade) e como efetivamente decidiu.

Dessa maneira, uma lacuna na agenda de estudos acerca do processo decisório judicial é preenchida, na medida em que os estudos nesse campo têm se dedicado a observar o tribunal sistematicamente apenas a partir da Constituição de 1988, assumindo, na maioria das vezes sem apoio direto em dados empíricos, a não validade analítica do conceito de judicialização da política na interpretação da atuação do tribunal no período anterior à promulgação da Carta de 1988.

A análise de notícias veiculadas nos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo à época, permite a inferência de que no momento em que o regime autoritário se acirrou (1968-1977), o Supremo deixou a cena pública. Mas quando teve início a abertura (com a revogação do AI-5 em 1978), o tribunal voltou a se manifestar politicamente, e a buscar novamente seu espaço entre os poderes políticos (Oliveira, 2012, p. 166). Interessa, assim, observar como o STF exerceu sua prerrogativa de controle abstrato de constitucionalidade nesse momento de abertura e como decidiu os casos levados até ele.

# AS REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE (RPS): 1979-1988

Há apenas dois estudos que se dedicaram à análise sistemática de julgamentos de representações de inconstitucionalidade: Câmara (2017), que estudou a atuação

do STF em controle de constitucionalidade a partir de 65 Rps decididas no período de 1965-1968, e Silva, Funari e Pegorim (2018), que examinaram o posicionamento dos votos dos ministros em Rps decididas de maneira não unânime entre 1965-1969.

A tese de Câmara (2017, p. 18) é de que "o tribunal pode ser descrito como adaptável, no sentido de que suas práticas se alteraram conforme mudanças no próprio regime, e, a despeito de alguns episódios de dissonância, não houve confrontos diretos com o Executivo".

A autora desafia o argumento de que o constitucionalismo pré-1988 não teria eficácia (porque de "fachada para práticas autoritárias"), assim como a explicação corrente para a instituição do controle de constitucionalidade em um regime autoritário, qual seja, a de um mecanismo de controle do Congresso Nacional. Câmara mostra que as questões que predominaram no período foram relativas ao arranjo federativo e à relação entre Executivo e Legislativo nos estados, com o STF sendo capaz de atuar politicamente mesmo em uma situação de excepcionalidade, uma vez que identificou divergências nos votos entre os ministros relativas às concepções da relação entre direito e política.

Já Silva, Funari e Pegorim (2018, p. 5) não observam os temas em disputa no STF, e sim, a forma como os ministros se posicionaram em Rps decididas majoritariamente, concluindo que ministros indicados por presidentes miliares votaram tendencialmente de modo mais convergente entre si do que com ministros oriundos da indicação de presidentes civis.

Aqui o período pesquisado é posterior ao enfocado nesses estudos, e o interesse é especificar as questões às quais o Supremo foi chamado a decidir, e como exerceu seu poder de revisão judicial<sup>3</sup>.

O primeiro aspecto a ser destacado é que das 703 Rps impetradas no período, apenas 7% questionaram diplomas de origem federal, sendo o controle de constitucionalidade prevalentemente exercido na esfera dos estados — 83% das ações questionaram diplomas estaduais; 5%, judiciais; para 4% das ações a informação não foi localizada, e uma ação questionou diploma municipal<sup>4</sup>.

Este artigo é resultado de pesquisa com suporte financeiro da Fapesp. Os dados apresentados consistem em resultados iniciais de um projeto mais amplo, e foram gerados a partir da consulta dos acórdãos das Rps no site do STF (www.st.jus.br), na pesquisa por classe e numeração, identificando-se a primeira Rp protocolada no tribunal no ano de 1978, e a última protocolada em 04/10/1988. Do total de 703 Rps impetradas no período, 28 não apresentam documentação – o que pode se dever a erros no protocolo e mesmo ao processo de digitalização dos documentos originais. Para outras 12 Rps, observou-se que os processos disponíveis no site se referem a outros casos ou classes processuais. Há ainda inconsistências que precisam ser verificadas na base. Essas limitações levaram à adoção da sinalização como "sem informação", e outras vezes à exclusão desses casos da análise.

Como parâmetro, temos que no controle de constitucionalidade pós-1988, via Adin, os diplomas federais correspondiam a aproximadamente 28%; os estaduais, 61%; judiciais, 9% e outros, 2% (OLIVEIRA, 2016, p. 117).

O tema mais frequente nas Rps foi relativo ao arranjo federativo, responsável por 29% da demanda no período, havendo maior incidência de ações nos anos de 1985-1988, sendo que entre 1978-1984 essa temática representou a terceira maior demanda (14%)<sup>5</sup>.

Tabela 1. Temas das Rps, de acordo com período

Tema	Total	Período		Origem diploma				
		1978- 1984	1985- 1988	Estadual	Federal	Judicial	Municipal	
Federalismo	29%	14%	38%	35%	4%	-	-	
Agentes Públicos	17%	21%	15%	19%	15%	-	-	
Administração da Justiça	15%	19%	13%	12%	8%	78%	-	
Administração Pública	11%	17%	8%	13%	6%	-	-	
Agentes Públicos da Justiça	6%	9%	5%	5%	10%	22%	-	
Política Econômica	6%	4%	7%	7%	4%	-	-	
Política Tributária	6%	8%	5%	6%	6%	-	-	
Sociedade Civil	5%	7%	4%	2%	40%	-	-	
Sistema Político- eleitoral	2%	3%	2%	2%	8%	-	100%	
Sem informação	4%	1%	5%	-	-	-	-	
Total (N)	703	243	460	586	52	36	1	

Fonte: Elaboração própria

Questões relacionadas aos servidores públicos vêm na sequência, com 17% do total, tendo sido o tema predominante nos anos de 1978-1984 (21% das Rps)<sup>6</sup>. A temática da administração da justiça representou 15% das questões discutidas no período, correspondendo ao segundo tema de maior incidência entre 1978-1984.

Os aspectos da administração pública, como organização de carreiras, licitações e contratos, representaram 11%. A discussão de questões ligadas à carreira dos agentes públicos da justiça, como magistratura e Ministério Público, representou sozinha 6% da demanda do período, sendo o quinto tema mais incidente, juntamente com as ações que discutiram políticas econômicas e tributárias.

Os atores mais requeridos nessas representações foram os governos estaduais e as assembleias legislativas em conjunto, totalizando 81% dos pedidos. A

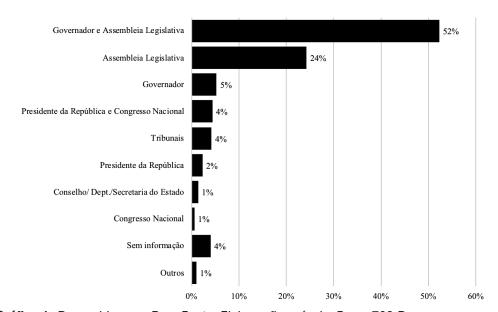
<sup>5</sup> As categorias temáticas, assim como as categorias de assuntos, foram construídas com base no relatório inicial da ação e, quando acessível, na petição inicial, considerando a área temática a qual o conteúdo do diploma questionado tocava, e não a área do direito, conforme classificação do próprio tribunal. A codificação partiu da classificação desenvolvida por Oliveira (2016).

<sup>6</sup> O tema dos servidores públicos é predominante no controle de constitucionalidade pós-1988, representando 40% das ADINs com decisão final até 2014 (OLIVEIRA, 2016).

Presidência da República e o Congresso Nacional foram questionados em 7% das Rps. Tribunais foram requeridos em 4% das ações. Na categoria outros (1%) foram classificados o Conselho Federal de Medicina, um Tribunal de Contas do Estado, o Ministro do Exército e uma Câmara Municipal.

Os gráficos 2 a 5 trazem os assuntos e sua frequência dentro de cada tema. Começando pelo mais frequente, federalismo, o assunto de maior incidência foi a criação de municípios – tema também de destaque no levantamento feito por Câmara (2017) para período de 1965-1968. Esse tema sozinho representa quase ½ das representações no período. Dados do IBGE ajudam a entender sua expressividade numérica no STF, uma vez que o Brasil passou de 2.766 municípios em 1960 para 3.974 em 1980, chegando a 4.491 municípios em 19917.

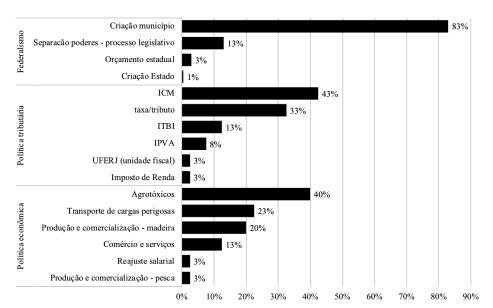
O segundo assunto mais frequente nesse tema foi a relação entre Executivo e Legislativo estaduais, em geral no tocante a disputas provocadas por governadores questionando a derrubada, pelas assembleias legislativas, de vetos a projetos que provocavam aumento das despesas. Em terceiro lugar estão as ações que questionam leis orçamentárias dos estados, e por fim, uma ação que questiona a Lei Complementar nº 20, de 01/07/1974, que dispõe sobre criação de Estados e Territórios.



**Gráfico 1.** Requeridos nas Rps. Fonte: Elaboração própria. Base: 703 Rps.

<sup>7</sup> Informações extraídas de Atlas nacional do Brasil Milton Santos / IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=247603. Acesso em: 13 de maio de 2019.

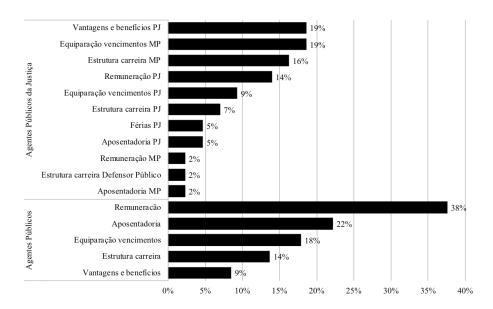
Na temática de política tributária, o assunto mais frequente é relativo às regras de cobrança do ICM, seguido da criação de taxas e tributos diversos. Em política econômica, a regulação na comercialização e uso de agrotóxicos tem destaque, seguido do transporte de cargas perigosas e da produção e comercialização de madeira.



**Gráfico 2.** Assuntos das Rps, de acordo com as temáticas: Federalismo, Política Econômica e Tributária. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Federalismo: 205; Política Econômica: 40; Politica tributária: 40.

Os assuntos que dominaram a pauta das representações sobre agentes públicos da justiça foram as vantagens e benefícios da magistratura, como o auxílio moradia, e a equiparação de vencimentos do Ministério Público aos vencimentos da magistratura. Discussões sobre a estrutura de carreiras no MP e remuneração na magistratura, incluindo equiparação de vencimentos de juízes a desembargadores, e destes aos proventos dos ministros do STF, vieram na sequência.

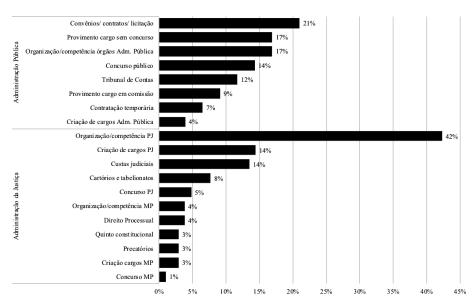
No que se refere ao funcionalismo público geral, os assuntos remuneração e aposentadoria prevaleceram, havendo também ocorrência de questões relativas à equiparação de vencimentos, estrutura das carreiras e vantagens e benefícios.



**Gráfico 3.** Assuntos das Rps, de acordo com as temáticas: Agentes Públicos e Agentes Públicos da Justiça. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Agentes Públicos: 117; Agentes Públicos da Justiça: 43.

Os assuntos administrativos e de organização das instituições do Estado foram segmentados entre aqueles relativos às instituições de justiça (administração da justiça) e às demais instituições (administração pública). Na administração da justiça, aspectos ligados à organização e à competência do Poder Judiciário representaram 42% de incidência no tema, com a criação de cargos no Poder Judiciário e os valores e cobrança de custas judiciais vindo em seguida. A organização dos cartórios extrajudiciais e tabelionatos teve 8% de incidência no tema.

Já nos demais órgãos da administração pública as discussões mais frequentes trataram de contratos, convênios e licitações (21%), com questionamentos à política de provimento de cargos sem concurso público, e à organização e competência de diferentes órgãos da administração vindo em seguida.

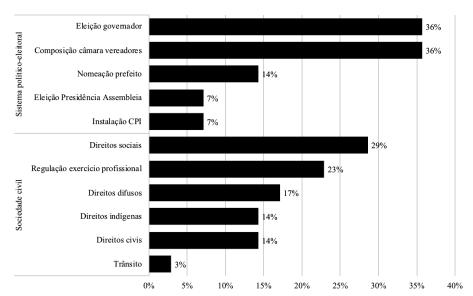


**Gráfico 4.** Assuntos das Rps, de acordo com as temáticas: Administração Pública e da Justiça. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Administração da Justiça: 104; Administração Pública: 77.

No que se refere aos direitos e relações entre particulares, classificados na categoria temática sociedade civil, os assuntos de direitos sociais foram os mais frequentes, representando 29% das ações propostas nesse tema. São exemplos as Rps 1019 (referente a uma modificação na CLT e direitos trabalhistas); 1288 (visando resolução de controvérsia acerca do reajuste de prestações mensais dos contratos de financiamento para aquisição de imóvel residencial via Sistema Financeiro de Habitação) e 1408 (que trata de habitações de interesse social).

O segundo assunto mais recorrente nesse tema foi a regulação do exercício profissional. Um exemplo é a Rp 1031, que trata de lei federal que dispõe sobre a regulamentação das profissões de artista e técnico e espetáculos e diversões. Outro, é a Rp 1169, solicitada ao PGR por uma série de conselhos profissionais, incluindo assistentes sociais, fisioterapia e terapia ocupacional, medicina veterinária, odontologia, entre outros, questionando a lei nº 6.994/82, que previa em seu artigo 3º a vedação de utilização dos recursos provenientes de anuidades para custeio de despesas que não fossem relativas à fiscalização do desempenho profissional.

Os direitos difusos, relacionados à proteção do patrimônio cultural e meioambiente, ficaram em terceiro lugar, com 17% de incidência; e os direitos indígenas em quarto lugar, com 14%.



**Gráfico 5.** Assuntos das Rps, de acordo com as temáticas: Sociedade Civil e Sistema Político-eleitoral. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Sociedade civil: 35; Sistema político-eleitoral: 14.

Por fim, no tema que trata do sistema político-eleitoral, os assuntos mais frequentes foram a eleição de governadores e a composição das câmaras municipais, no que se refere ao número de vereadores, seguidos do questionamento quanto às regras de nomeação de prefeitos. Nesse assunto, por exemplo, a Rp 1263, requerida ao PGR pelo governador do Rio Grande do Sul, questionava aspectos de normas federais relativas ao provimento dos cargos de prefeito dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, como a Lei 5.449, de 1968.

As temáticas e os assuntos mais frequentes nas representações indicam que o STF foi durante o período de transição democrática um espaço privilegiado para a gestão de conflitos ligados à administração dos estados, ao arranjo federativo, e ao funcionalismo público. Esse perfil de atuação é reforçado quando se observa uma amostra dos interessados nas representações, que peticionaram junto ao PGR para sua propositura. Essa informação foi catalogada para metade das Rps no período, sendo os governadores responsáveis por 31% dos pedidos. Esse achado está em sintonia com a afirmação do ministro Sepúlveda Pertence, no projeto História Oral do Supremo. De acordo com o ministro,

A rotina do procurador-geral era encaminhar a representação, dizendo que atendia ou não atendia, a pedido de alguém, de algum governador. Sobretudo os governadores, que não tinham esse poder, eram os clientes preferenciais da Procuradoria-Geral da República. Mas o procurador-geral apenas solicitava que,

colhidas as informações, o processo lhe voltasse para opinar sobre o mérito da representação. Essa era a rotina, já posta num verdadeiro formulário. Mas eu rompi com isto, quando ofereci a representação sobre a Lei da Informática e, de antemão, antecipava o meu parecer contra a representação, quer dizer, pela constitucionalidade da lei. É que era inimaginável, também, que o procurador-geral da República, então um homem identificado como um homem do governo, em meio a um contencioso internacional sério, pusesse em dúvida a constitucionalidade da lei que o governo sustentava. (Sepúlveda Pertence, apud Fontainha, Silva e Nuñez, 2015, p. 88)

A ação a qual o ministro Sepúlveda Pertence se refere é a Rp 1349, julgada em agosto de 1988, não sendo conhecida pela maioria do STF, pelo motivo de o PGR ter oferecido representação declarando inexistir inconstitucionalidade na lei objeto da arguição.

Associações e sindicatos patronais foram a segunda classe de atores que mais demandaram ao PGR, mostrando que o espaço foi disputado por interesses econômicos. Essas instituições foram responsáveis por 10% dos pedidos – mesmo percentual que teve a presidência do IBGE – esta última em ações questionando a criação de municípios que violariam o requisito demográfico estabelecido na Lei Complementar 01/678.

Os interesses profissionais, representados por associações, conselhos e sindicatos, incluindo associações do MP, representaram 8% dos pedidos identificados. Outros 3% dos pedidos foram direcionados ao PGR por associações de magistrados, mesmo percentual de solicitações vindas de Tribunais.

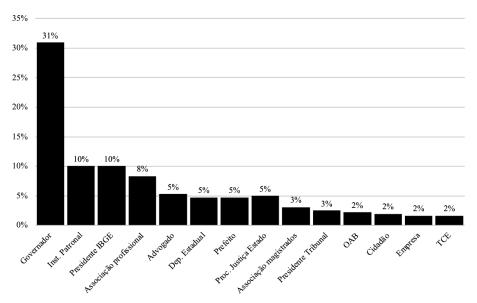
Prefeitos, Deputados Estaduais e Procuradorias de Justiça estaduais representam 5% dos pedidos de Rps cada. Embora essa seja uma informação ainda incompleta, fornece indícios acerca dos interesses em disputa no STF em controle de constitucionalidade.

No que se refere às respostas dadas pelo STF, o tribunal julgou procedente, no todo ou em parte, 43% do total de representações interpostas no período<sup>9</sup>. Os temas ligados ao funcionalismo público (geral e da justiça), às políticas tributária e

<sup>8</sup> Essa lei estabelecia, em seu artigo 2º: "Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos: I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado; II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população; III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas); IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos."

<sup>9</sup> Esse percentual é um pouco mais elevado, comparativamente às ADINs. De acordo com Oliveira (2016, p. 120), o STF declarou total ou parcialmente procedente um terço das ADINs que julgou até 2014.

econômica, e à administração pública foram os que verificaram maior interferência do Supremo, com 60% a 63% das representações deferidas (no todo ou em parte).



**Gráfico 6.** Manifestação de interesse ao PGR para propositura da Rp. Fonte: Elaboração própria. Base: 350 Rps para as quais a solicitação de interessados está especificada no relatório.

Os assuntos em que o tribunal menos interveio foram aqueles ligados ao sistema político-eleitoral e ao federalismo, numa tendência de não conhecer ou julgar prejudicada as representações — nesse último caso, sobretudo no tocante à criação de municípios, mantendo tendência já identificada por Câmara (2017), de evitar anular a criação de municípios que já estivessem em funcionamento. Apenas 17% das Rps que questionavam a criação de municípios foram deferidas. Em contrapartida, no assunto separação de poderes no processo legislativo, o STF deferiu 70% das Rps.

Outro motivo frequente de prejuízo no julgamento do mérito foi a demora em decidir, com muitas Rps sendo pautadas apenas após a promulgação da Constituição de 1988.

Outros dois assuntos de menor intervenção por parte do STF foram os relativos à administração da justiça e à sociedade civil. Ainda assim, é significativo que o tribunal tenha deferido, total e em parte, 45% e 31% das representações nesses temas, respectivamente.

A tendência é de interferir mais quando se trata de norma estadual comparativamente a norma federal, com o STF tendo declarado procedente (no todo ou em parte) 47% das representações questionando diplomas estaduais, comparado a 29% dos diplomas federais. No questionamento de portarias e resoluções com origem no Judiciário, o deferimento foi de um terço dos pedidos.

Tabela 2. Resultado da decisão, de acordo com temática

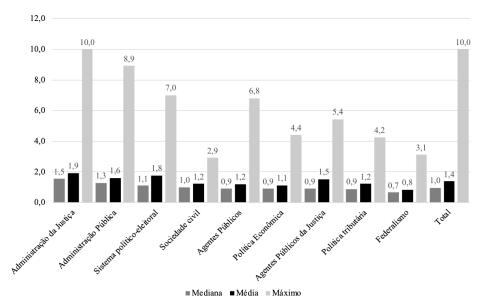
Tema	Procedente (total ou parte)	Improcedente	Não conhecida/ prejudicada/extinta	Sem informação
Agentes Públicos Justiça	63%	12%	23%	2%
Política tributária	63%	13%	25%	-
Adm. Pública	62%	20%	16%	3%
Política econômica	60%	5%	33%	3%
Agentes Públicos	60%	5%	33%	2%
Adm. da Justiça	45%	12%	42%	1%
Sociedade civil	31%	31%	37%	-
Federalismo	23%	6%	68%	2%
Sistema político- eleitoral	21%	7%	71%	-
Total	43%	10%	41%	6%

Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Administração da Justiça: 104; Administração Pública: 77; Agentes Públicos da Justiça: 43; Agentes Públicos: 117; Política Econômica: 40; Federalismo: 205; Politica tributária: 40; Sistema político-eleitoral: 14; Sociedade civil: 35.

Tabela 3. Resultado da decisão, de acordo com origem normativa do diploma

	canado da decida, de decido com engum normania de dipiema						
	Estadual	Federal	Judicial	Municipal	Total		
Procedente (total ou parte)	47%	29%	33%	-	43%		
Não conhecida/prejudicada/extinta	43%	50%	42%	100%	41%		
Improcedente	9%	19%	25%	-	10%		
Sem informação	2%	2%	-	-	6%		

Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Estadual: 586; Federal: 52; Judicial: 36; Municipal: 1.

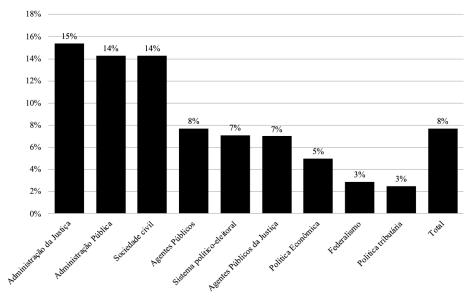


**Gráfico 7.** Tempos da decisão (em anos), de acordo com temática. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Administração da Justiça: 104; Administração Pública: 77; Agentes Públicos da Justiça: 43; Agentes Públicos: 117; Política Econômica: 40; Federalismo: 205; Politica tributária: 40; Sistema político-eleitoral: 14; Sociedade civil: 35.

O tempo é aspecto relevante no exercício decisório, sendo que a duração mediana de tramitação das matérias em controle abstrato de constitucionalidade nesse período foi de um ano, com os casos relativos à administração da Justiça tramitando um pouco mais lentamente, com mediana de 1,5 anos, e os relativos à política tributária e ao arranjo federativo, de forma um pouco mais célere, com medianas de 9 e 7 meses, respectivamente.

A Rp que tramitou por mais tempo no período foi a 1006, solicitada ao PGR pela OAB, em agosto de 1978, visando que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro voltasse a incluir na construção de sua lista tríplice a categoria de advogado. Teve liminar concedida em setembro de 1978, com julgamento do mérito confirmado apenas em 1988.

Uma última informação descritiva sobre o processo decisório do STF no período de transição democrática que importa ressaltar é a proporção de decisões majoritárias. O Supremo foi bastante coeso no período, tendo havido divergência de opinião entre os ministros em apenas 8% do total de representações decididas. Os temas que mais dividiram o tribunal foram "administração da justiça", "administração pública" e "sociedade civil". E os que encontraram maior coesão entre os ministros foram os assuntos ligados à política tributária e ao arranjo federativo.



**Gráfico 8.** Percentual de decisões por maioria de votos, de acordo com temática. Fonte: Elaboração própria. Base Rps: Administração da Justiça: 104; Administração Pública: 77; Agentes Públicos da Justiça: 43; Agentes Públicos: 117; Política Econômica: 40; Federalismo: 205; Politica tributária: 40; Sistema político-eleitoral: 14; Sociedade civil: 35.

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo reuniu os dados iniciais de uma pesquisa voltada a compreender a atuação política do STF no período de transição democrática, entre os anos de 1978-1988, identificando se e em que medida as decisões do tribunal tiveram impacto na vida política, econômica e social do país.

A proposta aqui foi a de responder a duas perguntas descritivas: (1) qual o conteúdo da agenda decisória do STF no controle de constitucionalidade das leis via Representações de Inconstitucionalidade nesse período, e (2) como o tribunal julgou essas representações. E com base nessas respostas, discutir a validade analítica do conceito de judicialização da política na interpretação da atuação do tribunal nesse período

A principal conclusão é a de que é sim possível falar em judicialização da política no Brasil durante o período de transição democrática, sobretudo de políticas voltadas ao funcionalismo público (23%), à administração do funcionamento das instituições de justiça (15%) e de outros órgãos da própria administração pública (11%), com as políticas econômica e tributária ocupando 12 % do tempo do tribunal e a agenda de direitos sociais, civis e difusos, modestos 5%. As temáticas ligadas à sociedade civil e aos direitos foram escassas, mas estiveram presentes.

Na maior parte do tempo o Supremo atuou como um órgão de governança, mediando conflitos ligados à administração dos estados e ao arranjo federativo – julgou procedente (no todo ou em parte) 70% dos conflitos ligados à separação de poderes no processo legislativo nos estados, segundo assunto de maior incidência no tema federalismo.

Entre os papéis desempenhados por tribunais em regimes autoritários, conforme descrito por Ginsburg e Moustafa (2008), o STF esteve mais próximo de colaborar para manter a disciplina burocrática dentro das instituições do Estado, e ao mesmo tempo, servir como espaço privilegiado para a deliberação de interesses econômicos e corporativos, via gestão de conflitos de interesse das associações e sindicatos patronais e das associações das carreiras públicas, com destaque para as carreiras do próprio sistema de justiça.

O mapeamento da agenda decisória do Supremo em controle abstrato de constitucionalidade no período de transição democrática mostrou a presença de elementos relacionados à judicialização de políticas públicas, confirmando sua ocorrência antes mesmo da Constituição de 1988, especialmente no sentido posto por Domingo (2004), de interesses organizados que levam ao tribunal demandas corporativas e econômicas, e, ainda que menos frequentes, sociais.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arantes, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1997. Arguelhes, Diego Werneck; Süssekind, Evandro P. Judicialização antes da democratização? O Supremo Tribunal Federal e o destino da Emenda Constitucional das 'Diretas Já'. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 4, p. 1-16, 2018.
- AVRITZER, Leonardo; Marona, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 69-94, 2014.
- Câmara, Heloísa Fernandes. STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?

  Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR.

  Curitiba, 2017.
- Carvalho, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 127-139, 2004.
- Costa, Emília Viotti da. O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania no Brasil. São Paulo, IEJE, 2001.
- Del Río, Andrés. Dictadura, Democracia y Justicia Transicional en Brasil: Trayectoria y Legados del Supremo Tribunal Federal. *Dados*, v. 57, n. 4, p. 1169-1201, 2014.
- Domingo, Pilar. (2004). Judicialization of politics or politicization of the judiciary: Recent trends in Latin America. *Democratization*, v. 11, n. 1, p. 104–126, 2004.
- Engelmann, Fabiano; Bandeira, Júlia Veiga Vieira Mâncio. A Construção da Autonomia Política do Judiciário na América Latina: Um Estudo Comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. *Dados [online]*. 2017, v. 60, n. 4 [citado 2019-05-14], p.903-936, 2017.
- Fontainha, Fernando de Castro; Silva, Angela Moreira Domingues; Nuñez, Izabel Saenger (orgs.). História oral do Supremo (1988-2013), v.3: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.
- GINSBURG, Tom; Moustafa, Tamir (Ed). Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1138008. Acesso em 13 maio de 2019.
- Kapiszewski, Diana. "How Courts Work: Institutions, Culture, and the Brazilian Supremo Tribunal Federal". In: Couso, Javier; Huneeus, Alexandra; Sieder, Rachel (2010). Cultures of Legality judicialization and political activism in latin américa. Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 51-77.
- Koerner, Andrei. "Sobre A 'Evolução do Controle Da Constitucionalidade no Brasil': Uma Análise Crítica". In: Fonseca, Ricardo Marcelo (org). *As Formas do Direito: ordem*

- razão, decisão experiências jurídicas antes e depois da modernidade. Curitiba: Juruá, 2012, p. 527–568.
- Mendes, Gilmar Ferreira. O Controle de Constitucionalidade aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.
- Moustafa, Tamir. Law and Courts in Authoritarian Regimes. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 10, p. 281-299, 2014.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *STF: do autoritarismo à democracia*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.
- \_\_\_\_\_\_. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de; FALAVINHA, Diego H. S.; BRAGHIN, Simone. Processo decisório no STF e o caso da Reforma do Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, p. 365-394, 2015.
- Osiel, Mark J. Diologue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil. *Law* and *Social Inquiry*, v. 20, n. 2, p. 481–560, 1995.
- Pereira, Anthony. "Of Judges and Generals: Security Courts under Authoritarian Regimes in Argentina, Brazil, and Chile". In: Ginsburg, Tom & Moustafa, Tamir (Ed). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 23-57.
- Recondo, Felipe. *Tanques e Togas O STF e a Ditadura Militar*. São Paulo: Companhia Das Letras, 2018.
- Rosa, Felipe Augusto de Miranda. *Brasil os anos de autoritarismo: Justiça e Autoritarismo.*Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.
- Silva, Jeferson M.; Funari, Helena; Pegorim, Ana Clara. Sentidos políticos da jurisdição constitucional no regime autoritário (Brasil, 1965-1988). Paper apresentado no *VIII Encontro de Pesquisa Empírica em Direito*. Juiz de Fora, p. 1-8, 2018.
- Tate, C. Neal; Vallinder, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994.

**Recebido:** 21/08/2019 | **Aprovado:** 16/10/2019