

O DESLOCAMENTO DE DECISÕES POLÍTICAS PARA O STF: UMA ANÁLISE DAS ADIS ENTRE 2010 E 2019

Anderson Paz¹

Resumo

O presente artigo tem o seguinte problema: qual foi o padrão de deslocamento de decisões políticas para o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), entre os anos de 2010 e 2019? As ADIs são adotadas como categorias de análise por possibilitarem a retirada do ordenamento jurídico de decisões democráticas e também por comporem a maioria das ações de controle concentrado de constitucionalidade no período considerado. São utilizados instrumentos de estatística descritiva para analisar a forma como as decisões políticas foram deslocadas para o STF em ADIs na última década. Para tanto, replica-se o modelo de estudo de Vianna et. al. (1999, 2007) em um recorte temporal entre os anos de 2010 e 2019 a fim de compreender se o STF continua a receber ADIs, majoritariamente, dos mesmos autores, sendo as normas questionadas das mesmas origens e dos mesmos ramos do direito. A conclusão é que o padrão de deslocamento da última década permaneceu relativamente semelhante, salvo algumas alterações no quantitativo de ações de governadores e de ações de natureza administrativa.

Palavras-chave: Ações Diretas de Inconstitucionalidade; Constituição; Democracia; Deslocamento de Decisões Políticas; Supremo Tribunal Federal.

Abstract

The present work has the following problem: what was the pattern of displacement of political decisions to the Supremo Tribunal Federal (STF), in the context of Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs), between the years 2010 and 2019? The ADIs are adopted as an analysis variable because they allow the removal of democratic decisions from the legal order and also because they compose the majority of concentrated constitutionality control actions in the period considered. Descriptive statistics instruments are used to analyze how political decisions have been shifted to the STF in ADIs in the last decade. To this end, it replicated the study model of Vianna et. al. (1999, 2007) in a time frame between the years 2010 and 2019 to understand whether the STF continues to receive ADIs, mostly, from the same authors, having the laws being questioned from the same origins and of the same branches of law. The conclusion is that the pattern of displacement over the past decade has remained relatively similar, except for some changes in the number of governors' actions and administrative actions.

Keywords: Direct Actions of Unconstitutionality; Constitution; Democracy; Displacement of Political Decisions; Federal Supreme Court.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: andersonbarbosapaz@gmail.com.

Resumen

Este artículo tiene el siguiente problema: ¿cuál fue el patrón de traslado de decisiones políticas al Supremo Tribunal Federal (STF), en el contexto de Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADIs), entre 2010 y 2019? Las ADI se adoptan como categorías de análisis porque permiten el retiro de decisiones democráticas del ordenamiento jurídico y también porque comprenden la mayor parte de las acciones de control concentrado de constitucionalidad en el período considerado. Se utilizan instrumentos estadísticos descriptivos para analizar cómo se han trasladado las decisiones políticas al STF en las ADI en la última década. Para ello, el modelo de estudio de Vianna et. Alabama. (1999, 2007) en un marco temporal entre los años 2010 y 2019 para comprender si el STF continúa recibiendo ADI, en su mayoría de los mismos autores, siendo las normas cuestionadas desde los mismos orígenes y desde las mismas ramas del derecho. La conclusión es que el patrón de desplazamiento de la última década se mantuvo relativamente similar, salvo algunos cambios en el número de acciones de gobernadores y acciones de carácter administrativo.

Palabras-clave: Acciones Directas de Inconstitucionalidad; Constitución; Democracia; Desplazamiento de Decisiones Políticas; Supremo Tribunal Federal.

1. INTRODUÇÃO

O estudo do deslocamento de decisões políticas para o Poder Judiciário tem ganhado espaço na literatura desde o final do século XX. A literatura consagrou como marco do debate sobre esse fenômeno o termo judicialização da política (*judicialization of politics*). O fenômeno da judicialização da política era definido como a inserção das decisões judiciais e dos procedimentos das Cortes na arena política em que previamente não residia (VALLINDER, 1995).

Nesse sentido, o termo significava a transferência das decisões sobre direitos e políticas públicas do legislativo ou do executivo para as Cortes e a expansão dos métodos de decisão judicial para além da arena do judiciário. A abrangência do termo judicialização da política e sua ampla disseminação o tornou polissêmico no debate brasileiro (RODRIGUES, 2015; MACIEL E KOERNER, 2002). Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já o utilizou com vários sentidos (GERVASONI E LEAL, 2013).

Adota-se, no presente artigo, o termo deslocamento da política como o ato pelo qual os atores legitimados na Constituição levam ao STF, através das ações que formam o controle de constitucionalidade, decisões acerca de direitos e políticas públicas tomadas por representantes eleitos dos Poderes Executivo ou Legislativo, seja de âmbito federal, seja de âmbito estadual. Esse fenômeno está dentro de uma ampla agenda de discussões sobre o papel do Poder Judiciário em agir decidindo questões anteriormente concentradas no ambiente político dos Poderes Legislativo e Executivo.

No Brasil, são vários os atores, esposados no art. 103 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que podem deslocar para o STF temas e decisões políticas do legislativo e executivo. Das ações que formam o controle de constitucionalidade, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) têm sido as mais utilizadas pelos legitimados constitucionais para levar ao Supremo interpelações acerca de decisões políticas, questionando sua constitucionalidade.

Com efeito, os estudos de Vianna et. al. (1999, 2007) têm sido amplamente citados na identificação de quais atores, quais matérias e quais normas foram deslocadas por meio de ADIs para o Supremo. O período de análise desses trabalhos abrange os anos de 1988 a 2005, utilizando-se de ferramentas de estatística descritiva. Aparentemente, não há estudos posteriores que analisem se o padrão de deslocamento de decisões políticas permaneceu o mesmo na década seguinte, utilizando-se da mesma metodologia de Vianna et. al.

O objetivo do artigo é investigar como as decisões políticas brasileiras foram deslocadas para o Supremo Tribunal Federal por meio de ADIs, entre os anos de 2010 e 2019, replicando-se o modelo dos referidos autores. A importância desse trabalho se dá por investigar se o Supremo continuou a receber ADIs durante a última década, majoritariamente, dos mesmos requerentes, sendo as normas das mesmas origens e dos mesmos ramos do direito. A partir disso, será também possível identificar o padrão de acionamento de demandas judiciais em sede de ADIs nos últimos anos.

O presente trabalho propõe uma análise empírica da categoria de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) por dois motivos. Primeiramente, essas ações permitem que os legitimados constitucionais questionem no STF normas legislativas e atos governamentais decididos por representantes democraticamente eleitos. O Supremo pode declarar a inconstitucionalidade de tais atos democráticos e retirá-los do ordenamento jurídico brasileiro, impactando no cálculo político da democracia.

Ademais, essas ações representaram a ampla maioria das ações de controle de constitucionalidade impetradas no STF entre os anos de 2010 e 2019. As ADIs abrangeram, durante a última década, 78,63% das ações autuadas em controle abstrato dentre aquelas ações de controle direto de constitucionalidade.

Os dados considerados encontram-se disponíveis no sítio eletrônico do STF (2020). A partir da obtenção deles, considerar-se-ão as ADIs autuadas entre 2010 e 2019. Por meio da criação de tabelas, foram observados o quantitativo de requerentes, a origem e o tipo de normas,

e a matéria questionada. Propõe-se no tratamento dos dados o uso de instrumentos de estatística descritiva, a saber, medidas de tendência central (média e mediana), medida de dispersão (desvio padrão), e medida de posição (distribuição de frequência relativa), a fim de compreender e interpretar o fenômeno.

2. O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE JURISDICIONAL DA POLÍTICA

Nas últimas décadas, por meio de seu poder revisional sobre as decisões do Parlamento, o Poder Judiciário tem tido seu poder jurisdicional ampliado sobre as decisões legislativas e executivas, anulando, confirmando ou modulando os efeitos das leis ou atos promulgados por representantes eleitos. Enquanto fenômeno global, a expansão do poder revisional do judiciário tem determinantes políticos fundados no constitucionalismo democrático.

À doutrina clássica de tripartição dos poderes foram acrescentados alguns institutos, como a democracia, os direitos sociais, os direitos políticos, os direitos humanos, dentre outros, que tornaram mais complexos os desenhos institucionais de sociedades assentadas no Estado de Direito. O ente estatal deixou de ter apenas um papel de garantidor de liberdades negativas, não intervenção na esfera da liberdade individual, e passou a ter a competência positiva de atribuir e garantir direitos sociais.

Nesse cenário, a independência do judiciário e o acesso de novos agentes político-sociais às Cortes têm permitido que novas demandas sejam levadas aos juízes (HIRSCHL, 2009). A revisão judicial se consagrou como o instrumento que possibilita o controle a partir da constituição de normas e atos governamentais de status inferior. Esse instituto viabiliza o controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário no sentido de poder julgar a adequação ou não de normas promulgadas e atos de governo aos parâmetros constitucionais.

Com efeito, a partir da revisão judicial se consolidou o controle constitucional que, por sua vez, pode ser difuso ou concentrado. No primeiro, o juiz pode declarar a lei ou ato normativo inconstitucional, mas os efeitos da decisão só repercutem para o caso em questão. Já no controle concentrado, um tribunal constitucional decide sobre a constitucionalidade de uma lei em abstrato, podendo declarar sua inconstitucionalidade e retirá-la do ordenamento jurídico.

Historicamente, o controle difuso surgiu a partir da interpretação da Suprema Corte estadunidense no caso *Marbury versus Madison*, em 1803, que afirmou a supremacia constitucional sobre leis e atos normativos. Já o controle concentrado surgiu sob a influência de

Hans Kelsen ao prever na Constituição austríaca, de 1920, um tribunal constitucional. Esse tribunal deveria fazer valer a constituição, atuando como um tutor na proteção dos direitos das minorias face às decisões da maioria (CARVALHO, 2007).

A proposta kelseniana era no sentido de que um tribunal independente, cujos membros seriam indicados pelo Parlamento, pudesse anular leis e regulamentos através da interpretação constitucional. Essa Corte atuaria como um “legislador negativo”. Apesar das resistências da elite europeia e das críticas de Carl Schmitt, os acontecimentos da II Guerra Mundial impulsionaram a expansão do controle concentrado de constitucionalidade nas democracias ao redor do mundo (CARVALHO, 2007).

No Brasil, adota-se um sistema misto em que as duas formas de controle de constitucionalidade são possíveis. Após vinte e um anos de Ditadura Civil-Militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988 consolidou o instrumento do controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). Essa modalidade de controle é formada pelas seguintes ações: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

A CF/88 ampliou a capacidade de propositura da ADI e ADC (art. 103) que, no período militar, fora restrita ao Procurador-Geral da República. Os legitimados, desde então, puderam questionar praticamente qualquer matéria e decisão política do legislativo e executivo. Nesse contexto, o controle difuso foi esvaziado e se concentraram no STF as controvérsias constitucionais mais relevantes através do controle concentrado de leis e atos normativos (CARVALHO, 2010).

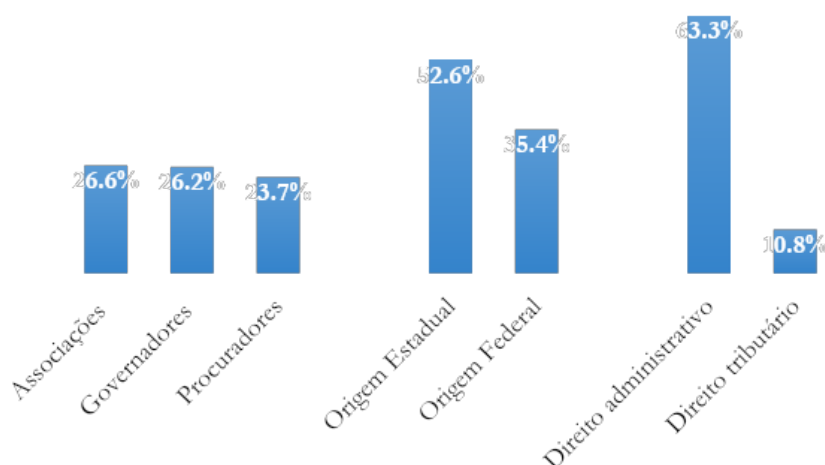
3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA ENTRE 1988 E 2005

A ampliação de legitimados a peticionar em sede de ADIs possibilitou, desde a CF/88, o aumento do quantitativo dessas ações, deslocando decisões políticas estaduais e federais para o Supremo Tribunal Federal. Dos muitos estudos acerca desse fenômeno, destacam-se as análises de Vianna *et. al.* (1999, 2007) que sublinharam que a maior parte das ADIs, entre 1988 e 2009, teve por objeto questões administrativas, de origem estadual, peticionadas por entidades associativas, por governadores e pelos Procuradores-Gerais do período.

Com efeito, o estudo de Vianna *et. al.* de 1999 abrangeu as ADIs protocoladas e decididas entre 1988 e 1998, totalizando 1.935 ações. Conforme o gráfico 1, constatou-se que os legitimados que mais peticionaram foram as associações de trabalhadores, profissionais e empresários (26,6%), os governadores (26,2%) e os Procuradores-Gerais (23,7%).

Quando a origem da norma foi considerada, percebeu-se que a maior parte delas tinha origem estadual (52,6%), abrangendo normas do legislativo e executivo estaduais, seguida pelas normas de origem federal (35,4%), abrangendo normas do legislativo e executivo federais. E, ao se considerar os ramos do direito, constatou-se que 63,3% das ADIs do período tratavam da administração pública, enquanto que 10,81% foram de normas tributárias.

Gráfico 1 – Estudo Vianna *et. al.*, 1999



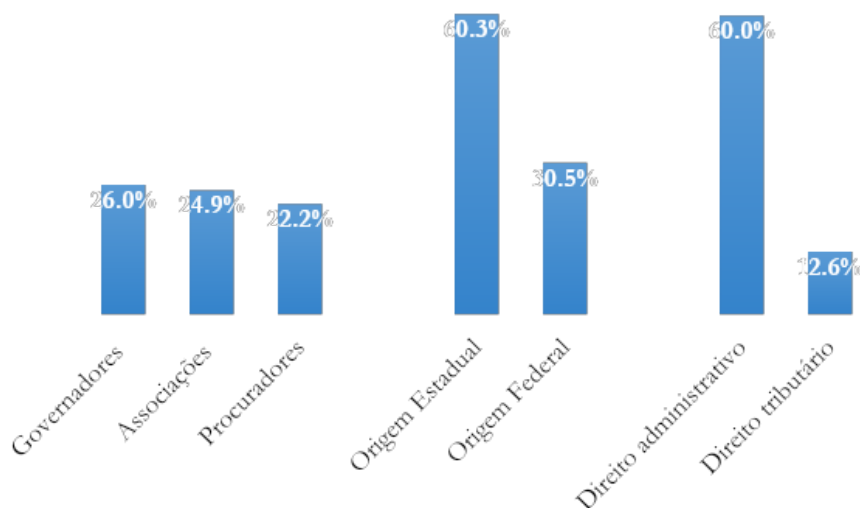
Fonte: Elaboração a partir dos dados do estudo de Vianna *et. al.* (1999).

A análise de Vianna *et. al.* de 2007 considerou 1713 ADIs propostas entre 1999 e 2005. Porém, os autores aglutinaram os dados desse período com seu estudo anterior de 1999 para abranger o intervalo temporal entre 1988 e 2005, totalizando 3648 ADIs. Como ilustrado no gráfico 2, os legitimados que mais peticionaram no período foram os governadores (26%), associações (24,9%), e Procuradores-Gerais (22,2%).

Ao se considerar a origem da norma contestada, notou-se que a maior parte teve origem estadual (60,3%) e federal (30,5%), abrangendo, respectivamente, normas do legislativo e executivo estaduais e federais. No tocante aos ramos do direito das normas mais questionadas,

percebeu-se que a maior parte delas dizia respeito à administração pública (60%) e ao sistema tributário (12,6%).

Gráfico 2 – Estudo Vianna *et. al.*, 2007



Fonte: Elaboração a partir dos dados do estudo de Vianna *et. al.* (2007).

Ao se comparar os gráficos, é possível perceber que, entre os anos de 1988 e 2005, não houve alterações substanciais no padrão predominante do percentual dos requerentes, da origem das normas e do ramo do direito em sede de ADIs. A ampla maioria das ações protocoladas tratava do ramo do direito administrativo, eram de origem estadual, e foram peticionadas majoritariamente pelas associações, Ministério Público e governadores. No próximo tópico, analisar-se-á se esse fenômeno continuou seguindo o padrão identificado por Vianna *et. al* entre 2010 e 2019.

4. DESLOCAMENTO DA POLÍTICA ENTRE 2010 E 2019

O quadro 1 apresenta os dados das ações de controle de constitucionalidade autuadas no STF entre os anos de 2010 e 2019. É possível observar que as ADIs representaram 78,63% dessas ações, tendo uma média anual de 187,60 ações autuadas. E teve um desvio padrão de 40,65, indicando um maior grau de dispersão do quantitativo de ADIs do que as das outras ações em controle concentrado de constitucionalidade.

Quadro 1 – ADIs, ADPFs, ADCs, ADOs Autuadas (2010-2019)

	ADIs	ADPFs	ADCs	ADOs	Total
Total	1876	423	42	45	2386
%	78,63	17,73	1,76	1,89	100,00
Média	187,60	42,30	4,2	4,5	238,6
Mediana	184,50	41,00	5,00	4,00	236,00
DP	40,65	23,30	2,86	2,32	64,47

Fonte: Elaboração a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

No quadro 2, observa-se o quantitativo de requerentes em ADIs entre os anos de 2010 e 2019. Percebe-se que o número de requerentes é maior do que o de ações autuadas devido ao fato de haver em muitas ações mais do que um requerente. No período, o total de requerentes que levaram decisões políticas ao STF somam 2011, com uma média anual de 201,10 requerentes. Destaca-se que o Presidente da República, as Mesas do Senado e Câmara Federais, e as Mesas das Assembleias Legislativas estaduais pouco utilizaram as ADIs para o controle político, somando apenas 0,85% do número de requerentes.

Pelo desvio padrão, pode-se sublinhar que os requerentes que tiveram um quantitativo de pedidos menos padronizado no período foram o PGR (25,31), associações (20,18), partidos políticos (15,33), governador de Estado (10,02) e Conselho da Ordem dos Advogados (8,11). Isso indica que pela difusão de interesses em cada uma dessas entidades, não houve um padrão contínuo e estável de pedidos no STF, em sede de ADIs, dependendo do ano ou da conjuntura política para que houvesse mais ou menos requerimentos.

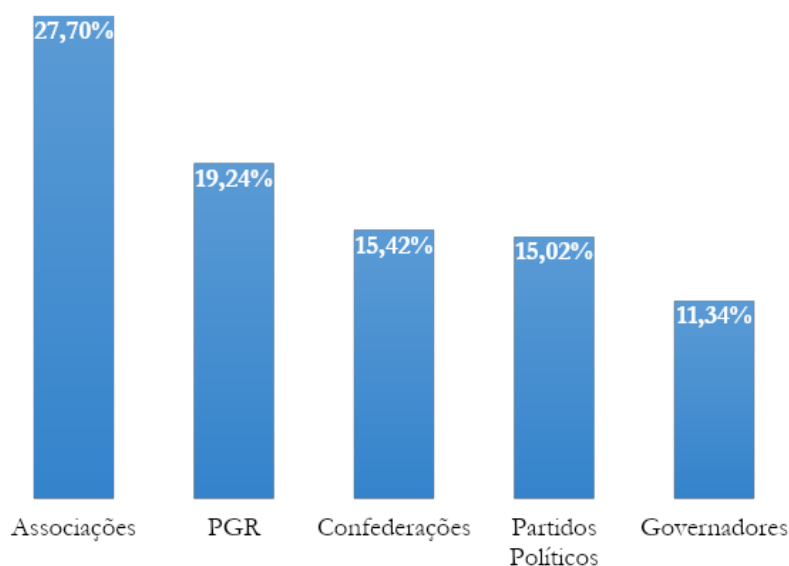
Quadro 2 – Requerentes em ADIs entre 2010 e 2019

	Total	%	Média	Mediana	DP
Presidente da República	5	0,25	0,50	0,50	0,53
Mesa do Senado Federal	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Mesa da Câmara dos Deputados	2	0,10	0,20	0,00	0,63
Mesa de Ass. Leg. ou da Câmara Leg. do DF	10	0,50	1,00	0,50	1,41
Governador de Estado ou do DF	228	11,34	22,80	21,00	10,02
Procurador-Geral da República	387	19,24	38,70	32,50	25,31
Adv. Geral da União	5	0,25	0,50	0,00	1,58
Conselho Fed. da Ordem dos Adv. do Brasil	124	6,17	12,40	11,00	8,11
Partido Político com Rep. no Cong. Nacional	302	15,02	30,20	36,50	15,33
Outros (municípios e adv.)	15	0,75	1,50	1,00	1,84
Conf. Sindical ou Ent. de Classe de Âmbito Nac.	—	—	—	—	—
Confederação	310	15,42	31,00	32,00	9,21
Federação	39	1,94	3,90	2,00	3,84
Associação	557	27,70	55,70	51,00	20,18
Sindicato	11	0,55	1,10	1,00	0,74
Instituto	10	0,50	1,00	1,00	1,05
Fundação	1	0,05	0,10	0,00	0,32
Sociedade	5	0,25	0,50	0,00	0,97
Total	2011	100,00	201,10	197,50	47,41

Fonte: Elaboração a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

O gráfico 3 destaca quais foram os legitimados que mais requereram em sede de ADIs entre os anos de 2010 e 2019. Eles somam um total de 88,72% do número total de requerentes no período. Destaca-se que as associações que somam 27,70% do número de requerentes foram as que mais impetraram ADIs no STF, tendo uma média anual de 55,70 associações requerente no Supremo. Essas instituições civis, que são caracterizadas pela voluntariedade e proteção de seus interesses associativos, buscam amplamente no Supremo a guarida de seus objetivos face a normativas legislativas ou normas administrativas.

Gráfico 3 – Os Maiores Requerentes entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

É preciso também observar que no período os Procuradores-Gerais da República representaram 19,24% do número de requerentes, tendo uma média anual de pedidos de 38,70. Dessa forma, nota-se que o PGR deslocou várias decisões políticas para o Supremo Tribunal Federal. Em geral, as matérias deslocadas tiveram relação com questões da burocracia estatal.

Semelhante às associações, as entidades confederativas também contribuíram no deslocamento das decisões políticas legislativa e executiva que potencialmente ameaçavam seus interesses para o Supremo. Quantitativamente, as confederações foram responsáveis por 15,42% do número de requerentes, com uma média de 31 pedidos anuais.

Outro ator no questionamento de temas políticos no STF, entre 2010 e 2019, foram os partidos políticos. Esses totalizaram 15,02% do número de requerentes no período, com uma média anual de 30,20 pedidos em ADIs. Como amplamente apontado pela literatura, os partidos políticos se utilizam das ADIs para controlarem as decisões legislativas e executivas quando não formam maioria para vencê-las no processo legislativo ordinário. Por isso, as ações de controle de constitucionalidade são um importante instrumento de controle político.

Destaca-se ainda que os governadores de Estado abrangem o quinto maior número de requerentes em ADIs no período considerado, totalizando 11,34%, com uma média anual de 22,80 no quantitativo de pedidos. Em geral, os governadores deslocam decisões políticas para o

Supremo quando não dispõem de maioria política nas Assembleias de seus Estados ou quando ocorre conflito federativo com outros Estados.

No quadro 3, observam-se os tipos de normas questionadas em ADIs no período de 2010 e 2019. As normas de origem estadual, que abrangem as leis e atos do legislativo e executivo estaduais, formaram a maioria das mais questionadas por meio de ADIs, totalizando 1038 ações, sendo 55,33% do total de normas questionadas. Já as normas de origem federal, que abrangem as leis e atos do legislativo e executivo federais, totalizaram 647 dos tipos de normas questionadas, sendo 34,48% do total. Nota-se também pelo desvio padrão que as normas que menos seguiram um padrão quantitativo definido foram as leis estaduais (14,34), as medidas provisórias federais (11,64), e as leis federais (11,56), o que sugere que ao passo que mudanças políticas ocorreram, os legitimados acionaram o STF questionando essas normas sem um padrão estável.

Quadro 3 – Tipos de Normas Questionadas em ADIs entre 2010 e 2019

	Total	%	Média	Mediana	DP
ESTADUAL					
L. Estadual	690	36,78	69	70,5	14,34
Lei Complementar Estadual	137	7,30	13,7	14,5	7,54
Emenda à Const. Est.	55	2,93	5,5	4,5	3,17
Artigo de Const. Est.	98	5,22	9,8	7,5	8,90
Decreto Estadual	55	2,93	5,5	5,5	3,44
Medida Provisória Est.	3	0,16	0,3	0	0,67
FEDERAL					
L. Federal	382	20,36	38,2	41	11,56
Lei Complementar Federal	67	3,57	6,7	6,5	3,80
Emenda à Const. Fed.	44	2,35	4,4	3	3,47
Decreto Federal	48	2,56	4,8	5	1,93
Medida Provisória Fed.	106	5,65	10,6	6	11,64
OUTROS					
Resolução do CNJ	22	1,17	2,2	2	2,15
Reg. Interno de órgão	11	0,59	1,1	1	0,99
Outras Resoluções	70	3,73	7	5	4,62
Outros	88	4,69	8,8	9	2,62
Total	1876	100,00	187,6	184,5	40,65

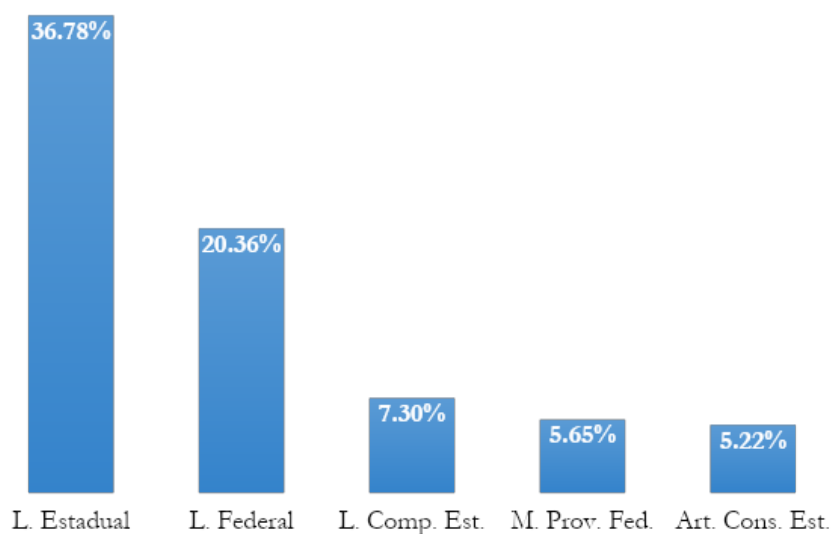
Fonte: Elaboração a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Como destacado, as normas originadas da legislatura e da administração estaduais representaram a maioria das normas e atos mais questionados em sede de ADIs. As leis estaduais, as leis complementares estaduais, e os artigos das constituições estaduais, conforme o gráfico 4, representaram conjuntamente 925 normas questionadas, sendo 49,31% do total. Dessa forma,

tanto as leis estaduais quanto os artigos das Constituições dos Estados são amplamente questionados no STF.

Já as normas mais questionadas de natureza federal – as leis federais e as medidas provisórias do Executivo ou Legislativo – somaram no período o quantitativo de 488, representando 26,01% do total. Nota-se que, no que toca às medidas provisórias federais, do ano de 2015 em diante, houve um processo de amplo deslocamento para o STF, representando 90,56% dessas normas questionadas em todo o período. Cabe destacar que tal padrão se deu em um contexto de turbulência política com abertura de processo de *impeachment* e a chegada de novos representantes à Presidência da República. Nesse período, os dados indicam que a oposição usou as ADIs para controlar as medidas provisórias federais.

Gráfico 4 – Normas mais Questionadas



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

Observaram-se quais foram os requerentes que mais questionaram temas políticos por meio de ADIs e quais as origens das normas mais questionadas no período entre 2010 e 2019. É preciso perceber também quais foram as matérias políticas levadas ao Supremo nesse deslocamento. Pelo quadro 4, observa-se que a ampla maioria das normas questionadas dispõe de matéria de direito administrativo e de direito público. São 1401 ações que tratam desse tema, o que representa 74,68% do total.

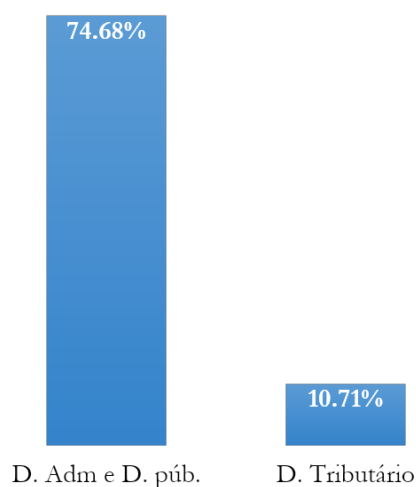
Quadro 4 – ADIs Autuadas por Ramo do Direito

	Total	%	Média	Mediana	DP
Dir. Adm e Dir. Púb.	1401	74,68	140,1	140,5	34,87
Dir. Civil	17	0,91	1,7	1	1,49
Dir. da Criança e Adoles.	1	0,05	0,1	0	0,32
Dir. do Consumidor	43	2,29	4,3	3,5	2,45
Dir. do Trabalho	60	3,20	6	4	5,52
Dir. Eleitoral	22	1,17	2,2	2	2,53
Dir. Processual Eleitoral	29	1,55	2,9	3	2,47
Dir. Internacional	3	0,16	0,3	0	0,48
Dir. Penal	12	0,64	1,2	1	1,40
Dir. Previdenciário	11	0,59	1,1	1	1,20
Dir. Proc. Civil e do Trabalho	40	2,13	4	4,5	1,49
Dir. Proc. Penal	18	0,96	1,8	1	1,40
Direito Tributário	201	10,71	20,1	21	5,90
Outros	18	0,96	1,8	1,5	2,10
Total	1876	100,00	187,6	184,5	40,65

Fonte: Elaboração a partir das estatísticas do STF disponibilizadas em 03 de janeiro de 2020.

Em segundo lugar, têm-se temas de direito tributário, sendo 201 ações no período, totalizando 10,71%, como ilustrado pelo gráfico 5. Nenhum outro ramo do direito teve questionamento que somasse mais do que 4% do total de ações. Isso indica que 85,39% dos temas questionados por meio de ADIs tratam de Direito Público e Administrativo e de Direito Tributário, o que indica que o deslocamento dos temas políticos para o STF visam a temas de administração do Estado em seu aspecto burocrático e de tributação.

Gráfico 5 – Comparativo entre Ramos do Direito



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

Ademais, quando se observa o desvio padrão das matérias questionadas por ADIs autuadas, percebe-se que as ações em matéria de direito administrativo e direito público (34,87) são as que menos seguem um padrão definido, ao passo que as outras matérias mantêm uma certa estabilidade no período. Esse dado indica que os legitimados buscam no Supremo guarida a suas demandas conforme os interesses de organização administrativa do Estado em determinado ano.

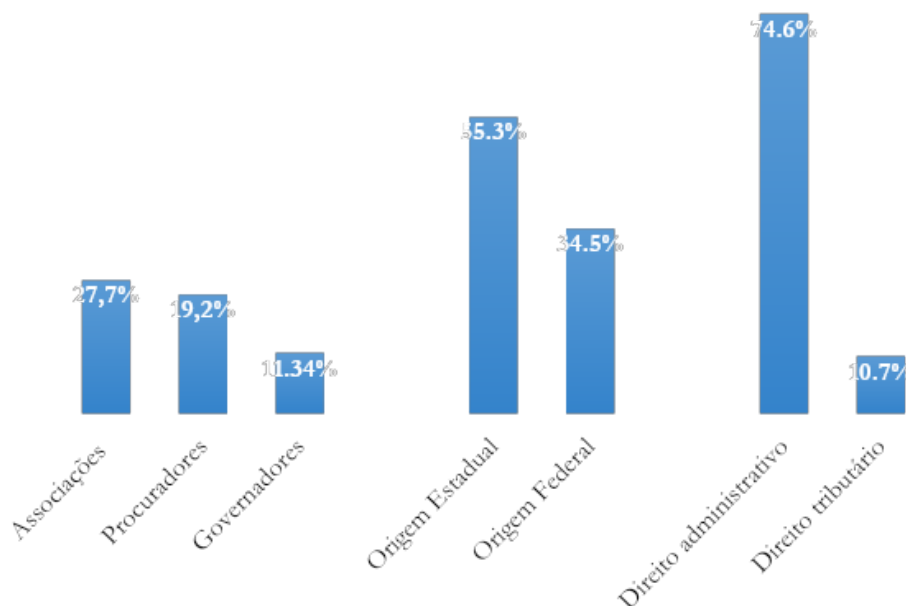
Os dados dos ramos do direito demonstram que as ADIs foram usadas amplamente na defesa de interesses corporativos. O estudo de Oliveira (2016) analisou as ADIs julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, entre 1988 e 2014, totalizando 2.712 ações, e indicou que, apesar da expansão da utilização do controle concentrado de constitucionalidade na intervenção de decisões sociais e políticas relevantes, a agenda de petições em sede de ADIs tem sido marcada por temas referentes à burocracia estatal e a interesses corporativos.

Constatou-se que a burocracia do Estado controlou a pauta do Supremo em sede de ADIs. O funcionalismo público dominou a agenda dos atores que acionam a Corte. Nesse sentido, o STF agiu como um órgão deliberativo de interesses corporativos. Apesar de o STF ter atuado na defesa de direitos sociais, civis e coletivos, sua atuação foi pequena comparada às matérias ligadas ao funcionalismo público. O Supremo agiu como um “Supremo RH” ao atuar,

predominantemente, em sede de ADIs, em matérias relacionadas à burocracia de Estado (OLIVEIRA, 2016).

O gráfico 6 resume os principais dados coletados no período de 2010 a 2019.

Gráfico 6 – Comparativo entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

A partir dos dados analisados, é possível apontar algumas conclusões sobre o deslocamento de decisões políticas para o STF na última década por meio do quantitativo de ADIs autuadas, entre os anos de 2010 e 2019:

1. As associações e confederações se utilizaram amplamente de ADIs para defender seus interesses associativos face a normas e atos estatais, sejam estaduais, sejam federais.
2. O PGR usou de ADIs para discutir questões de burocracia estatal, questionando normas e atos administrativos que diziam respeito a questões corporativas e de administração pública, em geral.
3. Os partidos políticos utilizaram as ADIs para controlar a maioria legislativa e os atos de governo quando não dispunham de uma coalizão que impedisse a aprovação de normas e atos.
4. Os governadores usaram de ADIs para controlar as decisões das Assembleias Legislativas de seus Estados e de outros Estados quando legislaram contra o interesse de seu próprio Ente.

5. As normas mais questionadas em ADIs foram de origem estadual como forma de controle das Assembleias Legislativas e dos atos dos governadores.

6. As normas federais questionadas em ADIs indicam uma forma de controle das decisões políticas do Congresso Nacional e de Medidas Provisórias do Legislativo e do Executivo.

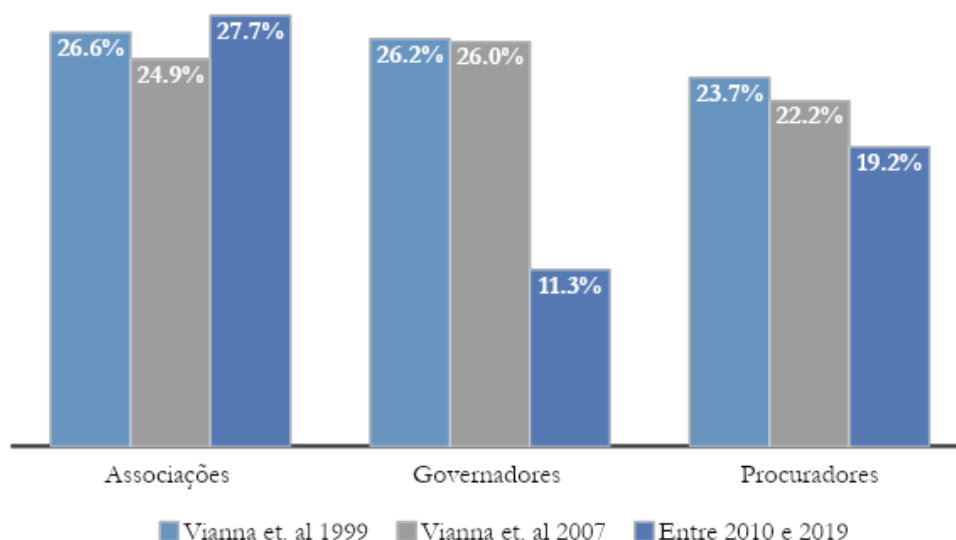
7. Das matérias questionadas em ADIs, as de natureza de Direito Público, notadamente, as de Direito Administrativo e de Direito Tributário, estaduais e federais, fizeram do Supremo na última década um *Tribunal Administrativo* do Estado brasileiro.

5. COMPARAÇÃO ENTRE DADOS

A partir dos estudos de Vianna *et. al.*, entre os anos de 1988 e 2005, e da análise entre os anos de 2009 e 2019, é possível comparar os dados dos períodos considerados, a fim de perceber se, em sede de ADIs, o fenômeno do deslocamento de decisões políticas para o Supremo Tribunal Federal teve mudanças significativas.

Pelo gráfico 7, nota-se que enquanto o quantitativo de pedidos feitos em sede de ADIs pelas associações e Procuradores-Gerais permaneceu relativamente estável, na última década o número de petições dos governadores por meio de ADIs caiu substancialmente. Estudos sobre essa mudança de comportamento podem contribuir na identificação de motivos que explicam o porquê dessa variação.

Gráfico 7 – Comparativo entre Requerentes



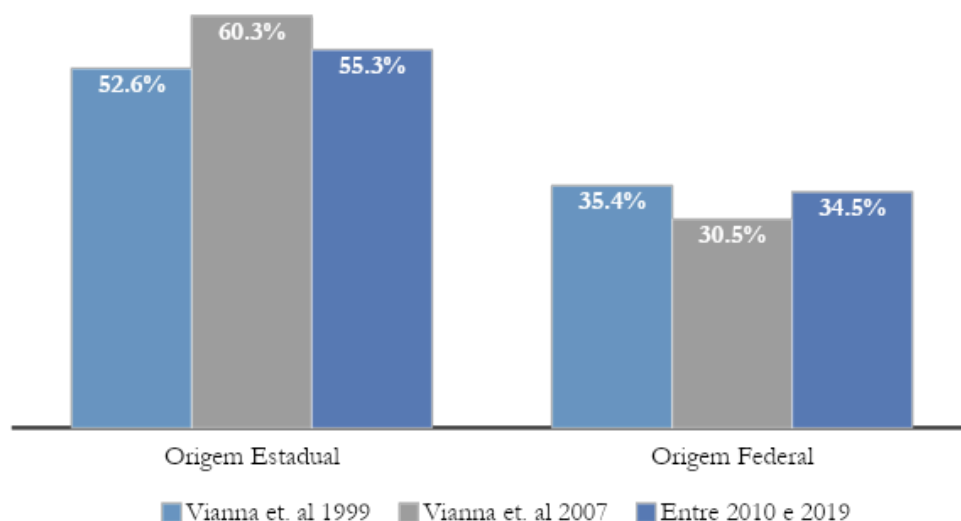
Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

Pelo gráfico 8, em que se compara o quantitativo de ADIs por origem das normas, percebe-se uma relativa estabilidade no padrão de normas mais peticionadas. Em geral, as ADIs têm sido instrumento para politização predominante de decisões políticas estaduais, sejam legislativas, sejam executivas. Nesse critério, houve a manutenção do padrão identificado por Vianna *et. al* no período que abrange os anos de 2010 a 2019.

Pelo gráfico 9, em que se comparam os ramos do direito das ADIs peticionadas, é possível destacar que na última década houve um aumento significativo no quantitativo de ações de natureza burocrática, enquanto que as ações de natureza tributária mantiveram estabilidade. Por um lado, ainda é válida a constatação de Vianna *et. al* no sentido de que o STF se tornou, por meio das ADIs, um *Conselho de Estado*, isto é, um Tribunal Administrativo em questões burocráticas e corporativas.

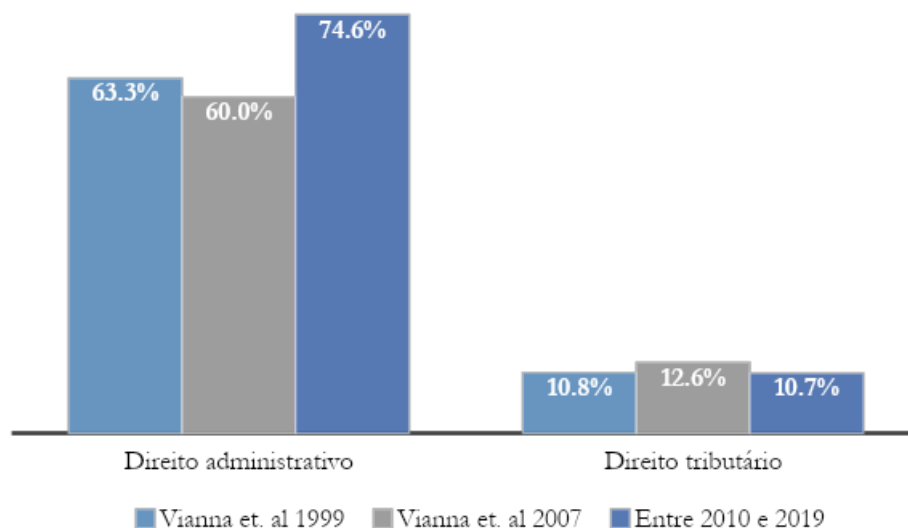
Por outro lado, estudos recentes têm apontado que na última década a maior parte dessas ADIs de natureza administrativa tem se destinado à defesa de interesses corporativos. Essa constatação indica que há um substancial interesse de os legitimados constitucionais apresentarem ADIs ao STF para proteger demandas de grupos corporativos.

Gráfico 8 – Comparativo de Origem das Normas



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

Gráfico 9 – Comparativo entre Ramos do Direito



Fonte: Elaboração a partir dos dados do STF disponibilizados em 03 de janeiro de 2020.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, os dados demonstram que o padrão de deslocamento de decisões políticas legislativas e executivas, entre 2010 e 2019, permaneceu relativamente semelhante, salvo algumas alterações no quantitativo de ações de governadores e de ações de natureza administrativa.

Salienta-se que os dados das ADIs analisados nesse trabalho, entre os anos de 2010 e 2019, foram estudados de forma aglutinada. Como o objetivo do estudo era analisar o padrão do fenômeno como um todo, nem se separou nem se classificou o período analisado em recortes temporais menores a fim de correlacionar as informações a partir de critérios prévios.

Tal decisão pode implicar perda na compreensão de aspectos específicos, como o impacto de mudanças políticas internas e externas ao STF, no período analisado. Essa limitação pode servir de agenda para novos estudos que adotem as ADIs como categoria de análise no período de 2010 a 2019.

Por fim, apesar de o objeto do presente artigo ter sido o padrão de deslocamento de temas políticos para o Supremo em sede de ADIs, os estudos de Vianna et. al. sustentaram que o STF atuou de forma parcimoniosa em suas decisões no período analisado, assumindo um papel comedido na anulação de normas ou atos dos outros Poderes.

Porém, os estudos de Arguelhes e Ribeiro (2015, 2018) e Arguelhes e Hartmann, (2017) têm apontado que, na última década, o Supremo não tem agido de forma comedida quando se considera o quantitativo de decisões monocráticas e a utilização de institutos da Corte pelos ministros a fim de ampliar os efeitos de suas decisões. Essa mudança de padrão na forma de decidir em sede de ADIs, entre 2010 e 2019, pode ser objeto de outras análises.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, D. W., RIBEIRO, L. M. 2015. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155.

ARGUELHES, D. W., RIBEIRO, L. M. 2018. Ministrocrazia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32.

ARGUELHES, D. W., HARTMANN, I. A. 2017. Timing Control without Docket Control: how individual justices shape the brazilian Supreme Court's agenda. *Journal of Law and Courts*, p. 105-40.

CARVALHO, E. R. de. 2007. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia Política*, n. 28, p.161-179.

CARVALHO, E. R. de. 2010. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 176-207.

GERVASONI, T. A., LEAL, M. C. H. 2013. *Judicialização da política e ativismo judicial na perspectiva do Supremo Tribunal Federal*. – Curitiba: Multideia.

HIRSCHL, R. 2009. O Novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 251, p. 139-178.

MACIEL, D. A., KOERNER, A. 2002. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133.

OLIVEIRA, F. L. 2016. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133.

RODRIGUES, P. J. da S. 2015. Os 20 anos do “The Global Expansion of Judicial Power” e as diferentes teorias de Judicialização da Política no Brasil: continuidades e discontinuidades. *Ponto de Vista*, n. 2, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2020. *Estatísticas do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/estatistica/>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

VALLINDER, T. 1995. When the Courts Go Marching In: TATE, N., VALLINDER, T. (eds). *The Global Expansion of Judicial Power* Nova Iorque: New York University Press, p. 13-26.

VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R. de, MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. 1999. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

VIANNA, L. W., BURGOS, M. B., SALLES, P. M. 2007. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, p. 39-85.