O QUE QUEREM OS PARTIDOS POLÍTICOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? O USO ESTRATÉGICO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL PELAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS.

Tairone Messias Rosa*

Palavras-chaves: Partidos Políticos. Judicialização da política. Supremo Tribunal Federal. Controle abstrato de constitucionalidade. Uso tático.

RESUMO

A vertente partidária da teoria da escolha racional coloca ênfase no papel dos partidos políticos para os processos decisórios que se dão no Poder Legislativo. Os partidos facilitariam a governabilidade e contribuiriam para que o Congresso conseguisse aprovar políticas mais universalistas, mitigando os incentivos individualistas e paroquialistas do sistema eleitoral. Isso porque as agremiações deteriam as ferramentas necessárias para obter coesão ideológica e melhor controle das votações no Plenário (SANTOS, 2008).

É certo, porém, que os legendas não atuam exclusivamente nas arenas eleitoral e parlamentar. Os partidos também mobilizam suas forças na seara judicial; estratégia esta, aliás, cada vez mais recorrente. Isso requer um esforço teórico para compreensão de quais são os interesses subjacentes que levam essas organizações a acionar os tribunais. O uso das Cortes de Justiça para contestar decisões legislativas majoritárias vem despertando interesse crescente na literatura (TAYLOR; ROS, 2008). No caso específico das legendas partidárias, a mobilização desses atores no campo judicial suscita ainda mais perplexidades. As chances de vitória são baixas, além de haver sempre o risco de a iniciativa resultar em uma restrição indesejada na autonomia do Parlamento e da política de um modo geral, em favor da expansão do poder judicial (DOTAN; HOFNUNG, 2005).

Um estudo empírico sobre duas das principais ações do chamado controle abstrato de constitucionalidade (Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs e Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs), confirmou que é baixa a taxa de sucesso dos partidos políticos nos processos judiciais que estes movem no Supremo Tribunal Federal para contestar a validade de normas aprovadas à luz da Constituição de 1988 (POGREBISCHI, 2011). Mesmo assim, as agremiações seguem desafiando a política nos tribunais.

Esta pesquisa pretende investigar as razões desse fenômeno. Mover uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ou quaisquer das outras ações do controle concentrado de constitucionalidade de normas no STF é uma opção política, e não uma obrigação jurídica. Os legitimados, dentre eles os partidos, ao buscar o reconhecimento de uma inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, precisam mobilizar esforços para conduzir um processo longo, custoso e que, em geral, oferece uma baixa taxa de sucesso.

Este trabalho investiga os fatores que motivaram os partidos políticos a acionar a jurisdição do Supremo Tribunal Federal para questionar a validade constitucional de atos normativos no período relativo a 2000 a 2018.

*Senado Federal. E-mail: taironemessias@hotmail.com

O amplo recorte temporal escolhido (18 anos) permite uma análise consistente do padrão de motivação adotado pelos partidos durante parte mais da metade de todo o período de vigência da Constituição de 1988, o que traz uma contribuição relevante para o estudo do tema.

O limite temporal inicia-se no ano de 2000 em razão de a ADPF só ter sido regulamentada a partir da edição da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999). De toda forma, o período selecionado não compromete a possibilidade de comparações entre distintos governos (FHC, Lula, Dilma, Temer).

Do ponto das explicações teóricas existentes na literatura, destaca-se a que afirma que o objetivo dos partidos políticos, quando decidem impugnar a constitucionalidade de normas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é de **tomada de posição política**, e não de defesa da Constituição. De acordo com essa perspectiva, as legendas usam essas ações para reforçar perante a opinião pública posições ideológicas. Como o objetivo é de **tomar posição**, tem pouco peso na decisão o fato de a maior parte das ações que o partido move ser julgada improcedente pelo Supremo, o que é corroborado pelos levantamentos empíricos já realizados.

Taylor (2008) argumenta que as expectativas das legendas que acionam o Judiciário vão além de uma vitória judicial, ou de uma desinteressada defesa jurídica da Constituição. Segundo ele, existe também um objetivo tático de empregar as Cortes como *veto points* que

> [...] lhes propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerece-las, ou ainda declarar sua oposição a elas. Esses quatro objetivos táticos (retardar, impedir, desmerecer, declarar) podem ser perseguidos tendo por base sólidos preceitos legais (a forte crença de que uma lei é inconstitucional, por exemplo) e também puros fundamentos estratégicos (por exemplo, um esforço para se recorrer da decisão política apesar do claro reconhecimento de que esse mesmo recurso não tenha qualquer base jurídica) (TAYLOR, 2008, p. 10)

Esta pesquisa pretende testar a literatura da **tomada de posição política** a partir do estudo empírico das demandas ajuizadas pelos partidos políticos. O escopo do trabalho, contudo, cinge-se apenas às ações que contestaram normas aprovadas pelo Legislativo federal.[1]

Esse recorte se deve ao interesse de se averiguar um aspecto ainda inexplorado na literatura: saber como se relaciona a questão do número de **destaques regimentais** e o grau de incentivo à judicialização do produto final legislativo. Os destaques são instrumentos regimentais do processo legislativo que viabilizam a supressão ou inserção de novos dispositivos na matéria que está sendo objeto de votação. Eles são mecanismos importantíssimos, pois representam uma das últimas oportunidades para que os partidos políticos possam apresentar modificações ao texto legislativo que será votado, de modo a deixá-lo mais afinado com as preferências ideológicas de cada agremiação. Assim, em princípio, quanto menor o número de **destaques** ofertados pelos regimentos a uma determinada legenda, menor a capacidade dela de participar e de influenciar ativamente o texto final em votação.

[1] Os partidos políticos também podem questionar a validade de normas jurídicas produzidas por outros órgãos estatais, externos ao Legislativo. É comum, por exemplo, a impugnação de decretos do Poder Executivo e o questionamento de Resoluções de Agências Reguladoras ou de Conselhos de controle administrativo do Ministério Público (CNMP) e do Poder Judiciário (CNJ).

Consequentemente, sem poder apresentar muitos destaques, o partido tem pouco espaço para vocalizar suas preferências na arena legislativa, o que gera um incentivo para acionar a Corte constitucional a fim de tentar emplacar suas posições ideológicas minoritárias.

O estímulo é reforçado pela circunstância de que, no Brasil, a legitimidade para movimentar o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de vícios de inconstitucionalidade, independe do tamanho da bancada, bastando que possua um único representante no Congresso Nacional.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa está dividida nas seguintes fases:

- 1ª etapa: Pesquisa bibliográfica e discussão da literatura teórica;
- 2ª etapa: Levantamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade ajuizadas pelos partidos políticos no período de 2000 a 2018. Coleta nas bases de pesquisa do Supremo Tribunal Federal;
- 3ª etapa: Tratamento e classificação dos dados empíricos coletados;
- 4ª etapa: Seleção e análise das demandas promovidas pelas agremiações partidárias que contestaram normas oriundas do Congresso Nacional;
- 5ª etapa: Estudo da tramitação legislativa das proposições impugnadas;
- 6ª etapa: Análise do padrão de uso dos **destaques** nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 4 jun. 2019.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. Legal Defeats: Political Wins: Why do Elected Representatives go to Court? **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 1, p. 75-103, 2005, Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414004270969. Acesso em: 3 mar. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou Representação?** Política, Direito e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 224p. ISBN 8535251510.

SANTOS, Manoel L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Manoel%20Santos.pdf. Acesso em: 4 jun. 2019.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582008000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jun. 2019

TAYLOR, Matthew M. **Judging Policy**: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press. 2008. 247p. ISBN 0804758115