

# **Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs**

**Alexandre Araújo Costa**

Universidade de Brasília

[alexandre.araujo.costa@gmail.com](mailto:alexandre.araujo.costa@gmail.com)

**Henrique Araújo Costa**

Universidade de Brasília

[henrique@arcos.org.br](mailto:henrique@arcos.org.br)

## **Introdução: objetivos gerais e estratégias de abordagem**

Este artigo tem por objetivo traçar o perfil dos demandantes no controle judicial concentrado e abstrato de constitucionalidade, propondo que essa descrição seja feita com base em categorias capazes de superar as dificuldades metodológicas impostas pela recorrente utilização das categorias dogmáticas utilizadas pelo STF para organizar as informações processuais disponibilizadas pela Corte. O Tribunal

produz dados sobre seus próprios processos a partir de categorias que são relevantes à prática decisória dos juízes e à atuação dos advogados, incorporando uma série de distinções conceituais que são definidas pelo discurso da dogmática jurídica (FERRAZ JR., 1980): decisões liminares e finais; decisões de procedência, improcedência ou procedência parcial; processos principais e ações cautelares etc. O presente trabalho indica que a agregação de dados a partir de tais categorias pode conduzir os pesquisadores a conclusões equivocadas, motivo pelo qual nos propomos a contribuir para o desenvolvimento de categorias descritivas mais adequadas às pesquisas empíricas em direito.

O objeto empírico deste trabalho é o conjunto de processos do STF que realizam *controle concentrado de constitucionalidade por via de ação*, com foco na identificação das pessoas que movem Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) perante o Tribunal. Nessa medida, são excluídas do escopo do trabalho ações ligadas ao controle de omissão (especialmente Ações de Inconstitucionalidade por Omissão e Mandados de Injunção), bem como ações voltadas ao controle concreto (especialmente Recursos Extraordinários e Mandados de Segurança). Também são excluídas Ações Diretas de Constitucionalidade, que são processos de controle concentrado voltados a declarar a compatibilidade entre certas normas e a CF, pois, embora uma decisão de improcedência em ADC possa ser entendida como declaração efetiva de inconstitucionalidade, o padrão de ajuizamento de tais processos é muito diverso daquele encontrado nas ADIs e ADPFs, dada a diversidade fundamental dos motivos que mobilizam os atores legitimados a promover tais ações.

Entendemos que é adequado tratar conjuntamente as ADIs e as

ADPFs porque essas ações têm perfil semelhante em termos de atores legitimados, de ritos de processamento e também de significado político. Cabe ressaltar que essa agregação foi decidida ao longo do processo de pesquisa, na qual exploramos a possibilidade de explicar a redução no ritmo de ajuizamento das ADIs entre 2006 e 2013, identificada em outro trabalho (COSTA; BENVINDO, 2013), a partir do deslocamento da litigância em sede de ADI para as ADPFs. Tal hipótese não se mostrou compatível com o fato de que a proporção entre ADIs e ADPFs ajuizadas naquele período tenha se mantido estável, o que apontou para uma relação de complementaridade entre essas vias processuais. Tal complementaridade é corroborada pelo caráter subsidiário das ADPFs, que permitem a impugnação de atos reiteradamente considerados como fora do alcance das ADIs: *atos municipais, atos anteriores à vigência da CF e atos administrativos concretos*, entre outros. Por isso, consideramos que a instituição da ADPF pode ser entendida como uma ampliação do escopo da ADI, permitindo que um processo muito semelhante seja aplicado a casos que não abarcados por esta via processual, fato que indica ser adequada a análise conjunta dessas ações.

O estudo acerca das ações de controle concentrado tem sido realizado por múltiplas pesquisas desde o trabalho precursor de Marcus Faro de Castro (1997), que apresentou, no encontro da ANPOCS de 1996, estudo sobre as ADIs promovidas por partidos políticos entre 1988 e 1992 como forma de avaliar o impacto político do comportamento do STF a partir do conceito de *judicialização da política*, introduzido na Ciência Política dois anos antes por Vallinder (1994). Pogrebinschi ressalta que, desde essa época, o número de ADIs “impe-tradas no STF passou a ser tomado como uma espécie de indicador do nível de judicialização do país” (2012, p. 19). Essa concepção, ligada

a perspectivas da Ciência Política que evidenciam padrões de comportamento político a partir de uma combinação de arranjos institucionais e dos modos de interação entre atores relevantes, tem orientado a compreensão do controle concentrado desde o final dos anos 1990, com o trabalho seminal de Werneck Vianna e outros (1999), renovado na década seguinte (VIANNA *et al.*, 2007), bem como das análises realizadas posteriormente pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SUNDFELD *et al.*, 2010) e por Fabiana Luci Oliveira (2016).

As pesquisas empíricas sobre o STF costumam partir das informações disponíveis nas bases de dados do STF (nomes das partes, datas de ingresso e distribuição, tipos de decisão tomados), realizar algumas classificações próprias (notadamente em relação a temas ou assuntos) e cruzar essas informações, buscando identificar correlações entre elas. Inicialmente, houve especial concentração na determinação do perfil dos demandantes, que foi mapeado nos trabalhos de Werneck Vianna e outros (1999 e 2007), de Ernani Carvalho (2009) e da SBDP (2010), a partir de categorias inspiradas na ideia de *judicialização da política*. Carvalho (2009, p. 316) sustenta que “a literatura neoinstitucional da ciência política que aborda o tema da judicialização tomou a revisão abstracta da legislação como foco do debate empírico e aponta o desenho institucional como elemento potencializador da judicialização”. Também houve pesquisas voltadas a compreender a atuação de atores específicos, como a análise de Taylor e Da Ros (2008) acerca da litigância dos partidos políticos em sede de ADI, voltada explicitamente a “analisar os padrões de judicialização da política”.

A utilidade teórica do conceito de judicialização da política (VAL-LINDER, 1994) tem sido contestada desde o momento de sua formulação e de suas primeiras apropriações para análises do sistema po-

lítico brasileiro, em críticas que remontam à afirmação de Maciel e Koerner (2002) de que “é preciso tratar o tema das relações entre judiciário e política na democracia brasileira sem o recurso ao conceito pouco preciso, mas de rápida circulação pública, de judicialização da política”. Inobstante, as pesquisas empíricas anteriormente referidas utilizam extensamente tal categoria como elemento de suas explicações, especialmente com o objetivo de identificar os modos pelos quais certos atores promovem, mediante o ajuizamento de ADIs, um deslocamento de questões tipicamente políticas para uma solução judicial. Esse deslocamento, embora possa ser apresentado como uma “invasão do direito sobre o social” (VIANNA *et al.*, 2007), não é tipicamente interpretado como resultado de *ativismo judicial*, e sim como expressão de uma forma específica de interação entre os poderes, de uma “arquitetura institucional” (VIANNA *et al.*, 2007) na qual “há cooperação e complementaridade entre os poderes na produção de decisões políticas” (MACIEL; KOERNER, 2002). Foi nesse contexto que ganharam relevância os estudos que buscam compreender o comportamento dos litigantes que mobilizam “o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos” (VIANNA *et al.*, 2007).

Seguindo a mencionada advertência de Maciel e Koerner, o presente trabalho não se baseia nas categorias de *judicialização da política* nem de *ativismo judicial*, mas dedica-se a compreender “um plano mais complexo de interações entre os agentes sociais, políticos e judiciais” (MACIEL; KOERNER, 2002). Entendemos que a devida compreensão do sentido político do controle concentrado envolve uma identificação dos *padrões de ajuizamento*, cuja cartografia contribui efetivamente para a compreensão das interações políticas envolvidas no exercício do controle judicial de constitucionalidade.

Porém, tal estudo não precisa partir do pressuposto de que o ajuizamento de ações de controle concentrado deva ser lido como um processo de expansão do poder judiciário, nem como *deslocamento* da política para o direito e menos ainda como expressão de ativismo judicial, pois a presente pesquisa empírica não tem necessidade de adotar como marco teórico uma explicação generalizante desse tipo.

Uma das preocupações fundamentais da presente pesquisa é superar algumas dificuldades metodológicas decorrentes do fato de que as pesquisas empíricas sobre as decisões do STF tipicamente utilizam as categorias dogmáticas utilizadas nos julgamentos e que são usadas como base para que o Tribunal classifique suas decisões. A Corte desempenha função jurisdicional e, como era de se esperar, seu sistema de informações tem por objetivo oferecer *descrições completas de cada caso*, utilizando as informações dogmáticas relevantes para orientar a ação das partes envolvidas no processo.

O Tribunal está preso a categorias dogmáticas e aos termos utilizados em cada decisão, e por isso mesmo suas informações terminam refletindo uma série de inconsistências decorrentes do fato de que cada ministro imprime nas decisões suas preferências individuais, o que conduz a inconsistências variadas nos *metadados* por meio dos quais o Tribunal classifica suas decisões e processos. Exemplo claro desse fenômeno é a utilização inconsistente das categorias ligadas à extinção dos processos sem julgamento de mérito: *indeferir a inicial*, *negar seguimento* e *não conhecer* são decisões tratadas como diversas nas informações processuais do STF, mas que dependem fundamentalmente das escolhas terminológicas dos relatores. Essas classificações inconsistentes não são *erros*, mas apenas decorrência do fato de que as informações processuais fornecidas para as partes precisam refletir as decisões tomadas, que nem sempre adotam marcos

consistentes entre si. Portanto, as pesquisas empíricas sobre o comportamento judicial precisam desenvolver categorias adequadas para redescrever essas decisões de forma útil para uma pesquisa acadêmica, que muitas vezes se interessa por elementos que não são traduzidos na linguagem da dogmática.

Os conceitos da dogmática representam armadilha especialmente perigosa porque muitas das pesquisas empíricas partem das classificações dogmáticas operadas pelo próprio Tribunal. As principais pesquisas evitaram utilizar as *classificações temáticas* do Tribunal, notoriamente frágeis, o que envolveu o desenvolvimento de classificações próprias para abordar os temas tratados nas petições iniciais. Werneck Vianna e outros desenvolveram, no trabalho de 1999, um sistema próprio de classificação de temas a partir da legislação impugnada, que foi retomado no trabalho de 2007. Sundfeld e outros (2010) desenvolveram também um conjunto de temas usados para classificar os assuntos referentes à legislação impugnada. Fabiana Oliveira desenvolveu um sistema de categorias, no trabalho de 2016, em que as temáticas dos processos foram definidas a partir de uma classificação construída com base no teor das petições iniciais. Costa e Benvindo (2013) classificaram as decisões de procedência em função dos argumentos e também das temáticas envolvidas na decisão. Esse cuidado evitou conclusões baseadas em classificações temáticas realizadas pelo STF, mas o mesmo tipo de cuidado não foi aplicado a outras classificações feitas pelo Tribunal, que não se referem a *temas*, mas ao sentido dogmático de certos atos.

Os trabalhos acima citados, que evitaram o equívoco de retomar as *categorias temáticas* utilizadas pelo STF, não tiveram o mesmo cuidado no que toca às *categorias dogmáticas*. Ainda que reconheçam dificuldades com algumas categorias utilizadas pelo Tribunal,

como a de *interpretação conforme* (SUNDFELD *et al*, 2010, p. 79), caem em armadilhas ao utilizar de modo acrítico algumas distinções dogmáticas como: extinção com/ sem julgamento do mérito, procedência/ improcedência, ação principal/ cautelar. Essas são distinções dogmáticas tão recorrentes que, aparentemente, o seu uso não parecia carregar os mesmos riscos envolvidos na fragilidade dos critérios temáticos. Todos esses trabalhos baseiam algumas de suas conclusões na análise das decisões de mérito, nos padrões de decisões liminares e nos temas (ou na duração) de processos que vieram a ser julgados procedentes.

Consideramos que uma adequada descrição dos padrões de *ajuizamento* e *decisão* precisam substituir essas classificações *dogmáticas* por classificações baseadas na compreensão dos processos decisórios como uma atividade política específica. O discurso dogmático tende a ocultar que decisões sem julgamento de mérito podem ser politicamente mais relevantes que decisões quanto ao mérito, julgamentos de procedência podem satisfazer muito pouco os interesses das partes envolvidas e as ações cautelares tipicamente têm peso político mais relevante que as ações principais. Mas o problema principal é outro: o discurso dogmático tende a agrupar, em cada uma dessas categorias, decisões que têm características muito diversas e que, se não forem devidamente distinguidas, podem conduzir a conclusões equivocadas.

Ao incorporar as categorias utilizadas pelo STF em suas informações processuais disponibilizadas, as pesquisas empíricas correm o risco de gerar conclusões equivocadas, especialmente quando o que se busca elucidar são fenômenos de *judicialização da política* ou de *ativismo judicial*. Em especial, cabe reconhecer que há limitações severas em utilizar um mapeamento do perfil de ingresso de ADIs como *proxy* para avaliar o ativismo judicial ou a judicialização, tendo em



vista que tais categorias estão mais ligadas ao perfil de *juízo* do que ao perfil de *ajuízo*. Identificar a frequência de impugnação não permite inferir adequadamente a “frequência com que um determinado magistrado ou tribunal invalida as ações (normas e atos normativos) de outros poderes de Estado, especialmente do Poder Legislativo” (SUNSTEIN, 2005, p. 41). Por esse motivo, entendemos que não é possível interpretar adequadamente os dados do *perfil de ingresso* sem ao menos cruzar os dados referentes ao ajuízo (partes, datas de entrada dos processos e legislação impugnada) com outras informações relevantes, que permitam compreender as complexas interações entre o perfil dos demandantes e o processo decisório.

Uma análise muito reveladora poderia ser viável a partir da identificação das temáticas tratadas em todas as petições iniciais dos quase 6.000 processos abarcados pela presente pesquisa, mas consideramos que as classificações realizadas pelo próprio STF são insuficientes para balizar conclusões mais sólidas e que outros trabalhos recentes já realizaram esforços substanciais no sentido dessa categorização (OLIVEIRA, 2016). Decidimos, pois, alocar nossos esforços de pesquisa em outros elementos, que consideramos mais relevantes e menos explorados. Em especial, a pesquisa se dedicou a identificar o *perfil de juízo*, o que exigiu análise e classificação das decisões (levando em conta o tipo de resultado), especialmente das decisões de procedência (em que se avaliou também o tipo de argumentação utilizada), atualizando e ampliando a base de dados construída por Costa e Benvindo em 2013.

Com base nas informações levantadas e tratadas, bem como nas classificações propostas, é possível fazer uma série de cruzamentos de dados que viabilizam a proposição de interpretações acerca do perfil de ajuízo e de sua modificação ao longo do tempo. Trata-se,

pois, de pesquisa baseada em dados empíricos, mas que tem caráter *qualitativo* e *hermenêutico*, pois envolve um exercício de *estatística descritiva* voltada a descrever o comportamento judicial a partir das informações levantadas e não de uma análise voltada a gerar inferências quantitativas sobre as relações entre esses dados.

Embora a compreensão da jurisprudência do STF envolva uma análise de casos específicos e de linhas argumentativas dominantes, estudos que têm sido realizados pelas pesquisas de caráter dogmático, a devida compreensão do significado político da atuação do Supremo exige o desenvolvimento de pesquisas empíricas que permitam avaliar o funcionamento do sistema como um todo. Existe uma evidente complementaridade entre (i) pesquisas focadas no *comportamento judicial* (concentradas na identificação de padrões de ajuizamento e decisão) e (ii) estudos focados nos padrões de argumentação judicial ou (iii) no sentido dogmático de certas decisões. Nossa opção pelos estudos do primeiro tipo é justificada pelo reconhecimento de que boa parte do comportamento geral da Corte não adquire visibilidade senão por meio de análises empíricas abrangentes, que são uma parte minoritária das pesquisas jurídicas, as quais tradicionalmente se concentram em questões dogmáticas ou em análises de discursos judiciais. Por mais que as pesquisas empíricas tenham se desenvolvido muito ao longo dos últimos 15 anos, ainda nos parece correto o diagnóstico de Maciel e Koerner (2002) de que “dado o nosso ainda precário conhecimento empírico sobre as instituições e práticas judiciais brasileiras, é preciso uma massa de pesquisas e de análises mais sistemáticas para elaborar diagnósticos generalizantes sobre o seu papel na dinâmica democrática brasileira”.

## O universo analisado

A presente pesquisa tem por objeto mapear o perfil de ajuizamento e de julgamento das ADIs e ADPFs, que são processos em que o STF aprecia pedidos de declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato administrativo estadual ou federal. O período analisado tem início com a promulgação da Constituição de 1988 e vai até 31/12/2017, data que fixamos como termo final da pesquisa para viabilizar análises de caráter anual.

As ADIs (que comumente são referidas como Adins, mas que preferimos identificar a partir de sua sigla oficial nas bases de dados do STF) constituem a classe de ações preponderante dentro do controle concentrado, correspondendo a cerca de 90% dos 6397 processos autuados (de acordo com os dados estatísticos da página do STF na internet) no controle concentrado de constitucionalidade desde 1988. Embora a última ADI ajuizada em 2017 tenha sido a de número 5874, consideraremos que foram ajuizadas de fato apenas 5.681 processos desse tipo, tendo em vista que 95 delas devem ser consideradas como ações de inconstitucionalidade *por omissão* (sendo que algumas delas foram inclusive convertidas em ADO) e 98 consistiram em números de ADI que não correspondem a processos existentes (trata-se de petições eletrônicas recebidas sem elementos que viabilizassem sua autuação como ADI, o que gerou registros vazios no sistema). No caso das ADPFs, o último número foi 506, mas houve apenas 479 ações efetivamente iniciadas no período, o que corresponde a cerca de 8% do número total de ações. Feitos os referidos ajustes, a combinação de ADPFs e ADIs corresponde a aproximadamente 97% do controle concentrado (havendo menos de 1% de ADOs e pouco mais de 2% de ADOs).

Em trabalho realizado há cinco anos (COSTA; BENVINDO,

2013), um dos autores da presente pesquisa participou de estudo acerca das ADIs que indicou redução no ritmo de ajuizamento de tais ações a partir do ano de 2006, motivo pelo qual se cogitou que talvez essa redução decorresse da migração da litigância em ADI para outras vias processuais, como é o caso da ADPF. A pesquisa ora realizada indica que não houve deslocamento de litigância da ADI para a ADPF porque, conforme descrito no gráfico abaixo, a relação entre ADIs e ADPFs se manteve estável nos anos de maior retração (entre 2006 e 2014) e não se modificou substancialmente entre 2015 e 2017, quando ocorreram novos picos em termos de ajuizamento global das ações. Esse achado nos fez abandonar a hipótese de que estaria em curso um processo de *substituição* (ainda que parcial) das ADIs pelas ADPFs e adotar a premissa que orienta a análise conjunta que foi realizada entre ADIs e ADPFs: a de que existe uma *complementaridade* entre essas duas ações de controle concentrado, reforçada pelo reconhecimento jurisprudencial do caráter *subsidiário* das ADPFs.

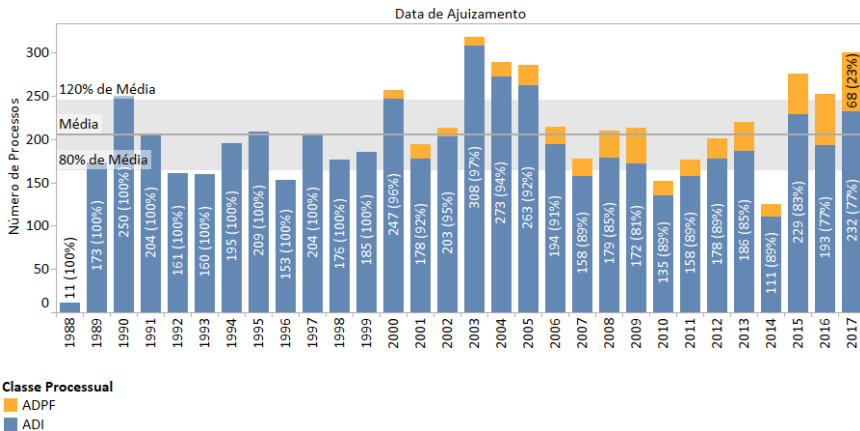


Figura 1: Processos ajuizados

A existência de centenas de decisões de procedência, com alta dispersão no tempo, torna esse contingente de processos bastante adap-

tado à metodologia adotada neste trabalho, especialmente porque o nosso foco principal está na busca de padrões de julgamento que somente se tornam perceptíveis quando há dezenas de ações julgadas por ano, o que reduz sensivelmente o risco de que o conjunto de decisões decorra menos dos padrões de decisão do tribunal do que de fatores aleatórios. Não se trata, portanto, de uma avaliação voltada a delinear apenas o comportamento atual do STF, mas da elaboração de um panorama geral de sua atuação ao longo de quase 30 anos, possibilitando uma análise global da experiência do controle concentrado por via de ação mediante o estabelecimento de comparações entre os diversos períodos, para delinear o modo como os padrões de processamento e julgamento se modificaram no tempo.

### **Das ações às questões**

Normalmente, as análises empíricas da atuação do STF utilizam como unidade de análise as *ações*, o que faz com que o número de processos seja somado, tal como fizemos no último gráfico. A categoria *ação* é relevante para a dogmática porque cada uma delas precisa ter um julgamento específico que dê uma resposta individual aos pedidos formulados na petição inicial. Todavia, trata-se de uma *categoria* problemática para pesquisas empíricas sobre o comportamento do Tribunal, especialmente porque tem sido observado que “a compreensão da fantástica taxa de produtividade do STF passa pela percepção de que são artificiais, em larga medida, os números atinentes aos feitos julgados a cada ano” (VERÍSSIMO, 2008). Embora essa percepção seja menos evidente no controle concentrado (no qual há um número mais restrito tanto de processos como de julgamentos “em lista”) e também no perfil de ingresso (visto que não há correspondência exata entre a artificialidade dos dados de julgamento e dos dados de ajuizamento),

mensurar os dados de ajuizamento com base em todas as ações propostas pode gerar distorções relevantes na análise visto que há diversas ações que tratam de uma mesma *questão*, o que faz com que o STF trate de maneira conjunta esses processos.

A multiplicação de ações sobre o mesmo tema é enfrentada pelo Tribunal a partir de algumas estratégias que proporcionam elementos que podemos explorar para refinar os dados. A primeira estratégia é o *apensamento*: quando uma nova ADI é englobada por uma ADI mais antiga, ela é distribuída por prevenção e *apensada* ao primeiro processo, para que seja realizado um julgamento em conjunto. Nesse caso, entendemos que existe apenas uma *questão* a ser julgada e desconsideraremos as ações *apensadas* porque elas não têm um tratamento independente.

Há também vários casos em que o STF julga múltiplas ações que tratam de normas idênticas, mas editadas por entes federados diversos. Nessas situações, o Tribunal não admite a impugnação conjunta das normas, mas tampouco entende que se trata de caso de *apensamento*, pois as normas impugnadas são *formalmente diversas*, apesar de terem o *mesmo conteúdo*. Na ADI 28, por exemplo, a Confederação Nacional das Profissões Liberais impugnou, em todas as leis estaduais que o instituíam, o adicional sobre o imposto de renda previsto no art. 155, II da CF, processo esse que foi distribuído ao min. Octavio Gallotti em 14/3/1989. Seguindo uma proposta feita pela PGR, o STF decidiu desdobrar o processo em 20 ADIs diferentes, todas elas distribuídas por prevenção ao relator inicial, por entender que cada uma das leis tinha particularidades que deveriam ser tratadas em processo específico. Porém, como era previsível, todas as ações foram julgadas no mesmo dia (6/10/1993), por meio de decisões cuja única diferença era o número da lei impugnada. Tal multiplicação de ações conexas

ocorreu outras vezes e tem uma grande influência na compreensão dos dados, visto que a existência de 20 ações propostas no mesmo dia é um fato atípico que interfere inclusive nas médias anuais, que são ainda mais distorcidas porque a decisão dessa questão apresenta 20 acórdãos de procedência.

Exemplos como esse indicam que é necessário ajustar a base de dados para considerar essas ações conexas como uma ação única, para evitar conclusões equivocadas, de modo que as análises a partir deste momento serão feitas desconsiderando as ações conexas, apensadas e duplicadas. O contingente dessas ações é de apenas 6% do total, mas a sua exclusão do universo analisado evita especialmente distorções grandes no perfil de julgamentos.

Outra exclusão relevante é a dos processos que não passam pelo primeiro sistema de triagem do Tribunal, voltado a identificar ações manifestamente inviáveis. Esse é o caso, por exemplo, das ações movidas por pessoas físicas, que não têm legitimidade para atuar nas ADIs e ADPFs e que normalmente são extintas monocraticamente no prazo de até três meses. Consideramos, então, que os processos extintos em até 90 dias foram rejeitados por essa triagem inicial e foram submetidos a uma *extinção imediata*, pela aplicação dos critérios de admissibilidade vigentes. Esses processos somam cerca de 12% do total e a sua exclusão tem por objetivo evitar distorções na identificação do perfil de ingresso, que pode ser distorcido pelo fato de que várias ações são manifestamente inviáveis e que as questões de *legitimidade* atingem com mais rigor os grupos mais heterogêneos de atores, especialmente as entidades de classe.

## Ações de Controle Concentrado - Análise dos dados agregados

Com as exclusões indicadas no ponto anterior, a média geral de ações cai de 205 processos por ano para 171 processos por ano, distribuídos conforme o gráfico a seguir.

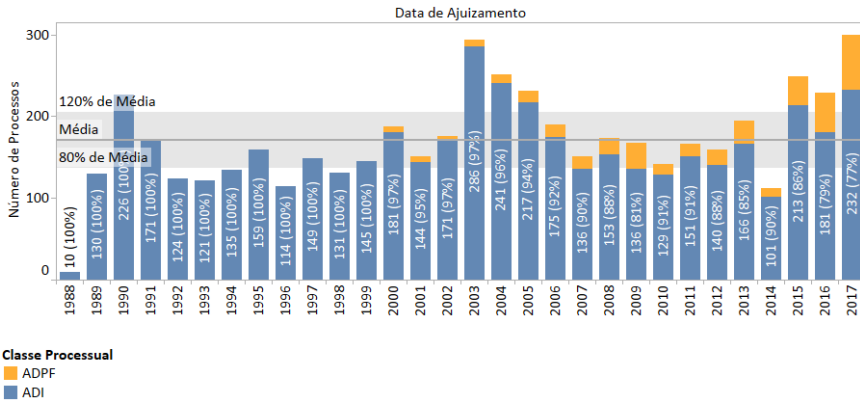


Figura 2: Universo analisado

O gráfico anterior mostra a evolução no número de processos ajuizados a cada ano, houve variações significativas. Essas variações estão certamente ligadas a fatores políticos múltiplos e de difícil mensuração, mas, no caso de atores com núcleos centralizados de decisão (como a OAB e a PGR), esses movimentos sofrem grande influência da postura específica das autoridades que decidem acerca do ajuizamento de ADIs. O perfil de litigância dos outros grupos de atores não pode ser percebido dessa maneira mais personalizada, tendo em vista que os conjuntos de governadores, entidades políticas (partidos e mesas de assembleias) e de entidades corporativas são compostos por um grande número de integrantes, cada qual com agendas e interesses muito diversos.

A atuação global de grupos heterogêneos e descentralizados (go-



vernadores e entidades corporativas) precisa ser compreendida a partir de uma análise mais cuidadosa das atuações dos atores individuais que os compõem a cada momento. Cabe ressaltar que análises que levem em conta os números agregados por *tipos de requerente*, e não por atores específicos, são relevantes para a percepção de movimentos mais amplos, mas a compreensão dessas variações (medidas em termos de anos ou de períodos ainda maiores) depende sempre de uma articulação cuidadosa das explicações globais (agregando todos os atores de determinado tipo) com explicações mais particulares (que avaliem a atuação dos subgrupos mais representativos ou mesmo dos indivíduos).

Outro cuidado a ser tomado é o de que as análises agregadas são decorrentes de fatores tão múltiplos que os pesquisadores podem ter a tentação de identificar *padrões de variação* onde existem apenas *variações de número*, que não seguem um padrão claro. Werneck Vianna e outros publicaram em 2007 um estudo baseado em levantamento dos dados globais de ajuizamento de ADIs justamente até essa sequência de três anos de intenso aumento de litigância e concluíram que “depois do pico de 1989-1990, decorrente do processo de revisão das constituições estaduais, o número anual de Adins volta a crescer continuamente, indicando a consolidação dessa via de judicialização” (2007, p. 46). De fato, o gráfico indica que houve um primeiro pico em 1990, no qual 50% das ações impugnava dispositivos das recém editadas constituições estaduais. Todavia, não parece adequada a interpretação de que houve um crescimento contínuo do número de ADIs até 2005 (tendo em vista que a quantidade anual de processos foi bastante variável) nem a de que a intensificação da litigância (especialmente nos últimos anos do estudo) significava a consolidação de um padrão de intensa judicialização, por dois motivos principais.

Em primeiro lugar, o movimento de intensificação veio a se mostrar como um topo relativamente isolado. A excepcionalidade dos anos 2003 a 2005 se torna mais evidente a partir de 2006, quando houve uma queda anual sensível do número de ações, que voltaram a se estabilizar em torno de 200 processos por ano. Esse pico de ajuizamentos foi lido como uma evidência da consolidação da via de judicialização, mas uma análise mais pormenorizada mostra que se tratou de uma situação atípica, que poderíamos chamar de “Efeito Fonteles”, pois é decorrente das escolhas estratégicas de Cláudio Fonteles, Procurador que atuou como chefe do Ministério Público da União nesse período e que passou a usar critérios menos restritivos na definição de quais representações dirigidas à PGR (pelos demais órgãos do próprio MP ou por outros atores sociais) dariam margem ao ajuizamento de ADIs.

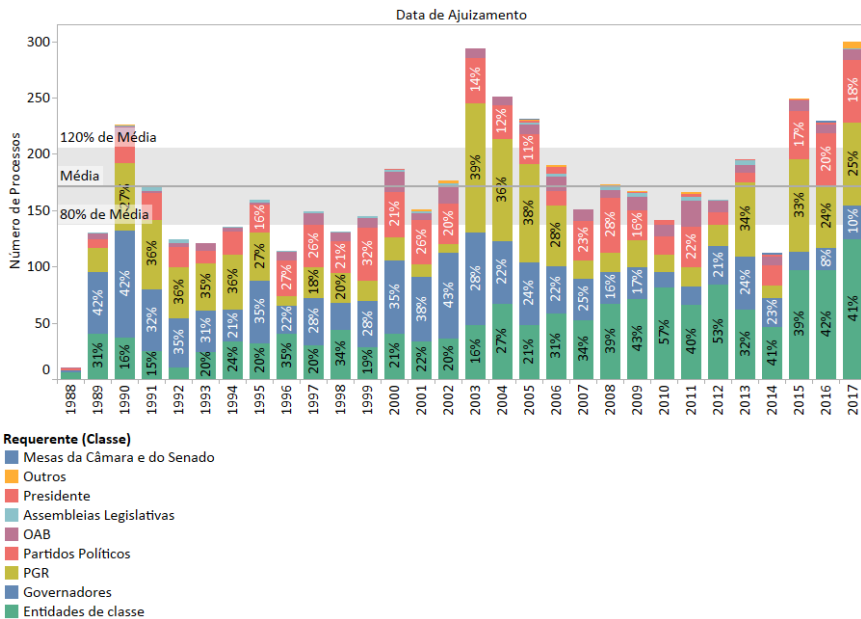


Figura 3: Processos ajuizados segmentados por classe de demandante

A partir de 2006, especialmente de 2007, houve uma mudança significativa nos padrões de ajuizamento dos grupos mais relevantes de atores. Por um lado, ocorreu uma redução significativa nas ADIs propostas por governadores de estado (que até naquele momento eram o grupo majoritário) e vários anos de atuação menos intensa da PGR. Essa redução dos níveis de ajuizamento, que atingiu patamares mínimos em 2014, foi revertida em 2015, quando uma atuação mais intensa da PGR e das entidades corporativas fez com que o número de ADIs ajuizadas em 2015 fosse o dobro das ajuizadas em 2014, movimento cuja compreensão depende de uma análise mais cuidadosa dos elementos que podem explicar essas mudanças.

Outro ponto a ser considerado é que a agregação de todos os dados de ajuizamento, como nos gráficos anteriores, não dá atenção ao fato de que os padrões de litigância são muito diversos no caso da impugnação de atos federais e de atos estaduais, como mostra o gráfico seguinte.

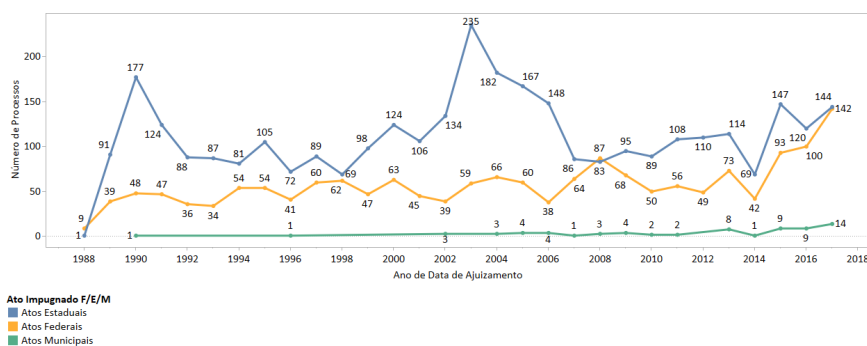


Figura 4: Processos segmentados por tipo de ato impugnado

Esse gráfico indica que a evolução da impugnação de atos federais, estaduais e municipais seguiu ritmos desiguais. Até a instituição das ADPFs, em 1999, o controle concentrado não podia ter por objeto atos municipais, sendo que apenas duas das ações impetradas contra tais

atos não foram extintas logo após o ajuizamento. Apesar da imensa quantidade de municípios no Brasil, percebe-se que o controle concentrado de atos municipais não gerou grande número de ações. Já o controle de atos estaduais mobiliza a maior parte da atuação do STF, tanto em termos de ações como de decisões.

Uma comparação da evolução das quantidades de *ações de controle de atos federais* (ACAF) e de *ações de controle de atos estaduais* (ACAE) mostra que as primeiras formam topos e fundos mais uniformes, variando menos em torno da média geral. Além disso, o número de ACAFs foi pouco influenciado pelo “Efeito Fonteles”, que atingiu basicamente as ACAEs e por isso deve ser lido como um incremento na aceitação de representações e não como uma intensificação do protagonismo da PGR. O gráfico anterior, ao segmentar as ações por tipo de ato impugnado, mostra que os grandes picos constantes do gráfico agregado das ações de controle concentrado correspondem aos picos de ajuizamento de ACAEs, cujo número é bem mais alto e cuja volatilidade é mais intensa.

Outro ponto relevante a ser observado é que, embora o número de ACAEs seja normalmente maior que o das ACAFs, trata-se de quantidades que flutuam bastante ao longo dos anos e que, em certos momentos (como 1998, 2008 e 2017), podem atingir patamares semelhantes. Uma leitura cuidadosa dessas informações indica que, ao longo deste século, a utilização do controle concentrado não foi um processo em constante expansão nem retração. Os números variam ao longo do tempo, mas sempre em torno das médias históricas, sendo que grandes divergências são normalmente correlatas a alguns fatores pontuais no contexto institucional ou político da época.

## Perfil dos demandantes por Classe

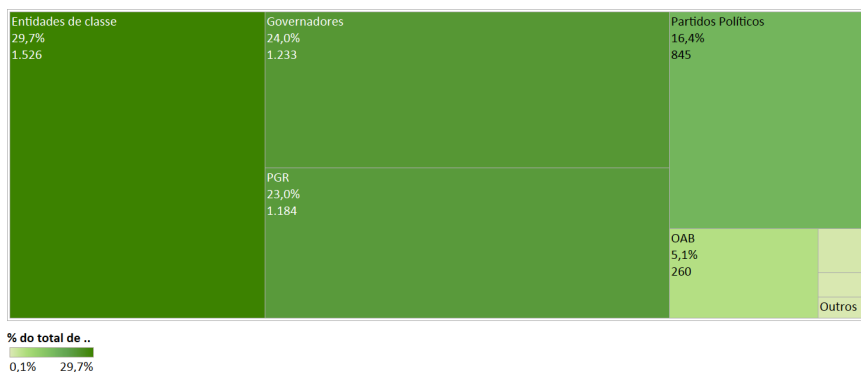


Figura 5: *Treemap* dos demandantes, por classe

No que toca ao número global de ações, o gráfico acima indica que podemos identificar três grupos de demandantes.

Em primeiro lugar, temos as classes de grande porte, compostas por quatro grupos de requerentes (Entidades de Classe, Governadores, PGR e Partidos Políticos) que, juntos, ajuizaram mais de 93% das ações que passaram da triagem inicial.

A OAB, responsável por cerca de 5% dos ajuizamentos, pode ser considerada uma demandante de médio porte. Embora essa entidade represente os interesses corporativos dos advogados, deve ser tratada como uma classe independente porque, diversamente das outras entidades de classe, o STF reconhece-lhe ampla legitimidade, mais ampla para ingressar com ADIs, em defesa de interesses não corporativos, visto que não está limitada pelo critério jurisprudencial da pertinência temática.

Os outros entes legitimados devem ser considerados grupos demandantes de pequeno porte, pois respondem cada um deles (Assembleias Legislativas, Presidente e Mesas da Câmara e do Senado) por

menos de 1% das ações ajuizadas. A opção por excluir do escopo do trabalho as ações extintas na triagem inicial reduz substancialmente a participação de pessoas sem legitimidade, que cai de 2,5% dos processos para 0,2%. Tanto os demandantes de pequeno porte quanto aos requerentes sem legitimidade têm números de processos por ano bastante reduzidos e um índice de procedência quase nulo, com apenas uma ação julgada procedente, o que dificulta a emergência de qualquer padrão estável de ajuizamento e julgamento. Por isso, concentraremos nossas atenções nos demandantes de médio e grande porte.

### Demandantes de grande porte

Em termos gerais, podemos verificar que a intensidade de ajuizamento de ações pelos demandantes de grande porte varia muito ao longo do tempo e que, em algum momento, cada um deles chegou a ser o grupo mais ativo. O gráfico abaixo indica essa evolução trimestral dos ajuizamentos, utilizando uma média móvel de quatro semestres (ou seja, cada ponto representa a média dos 12 meses anteriores) para limitar um pouco a interferência de variações pontuais.

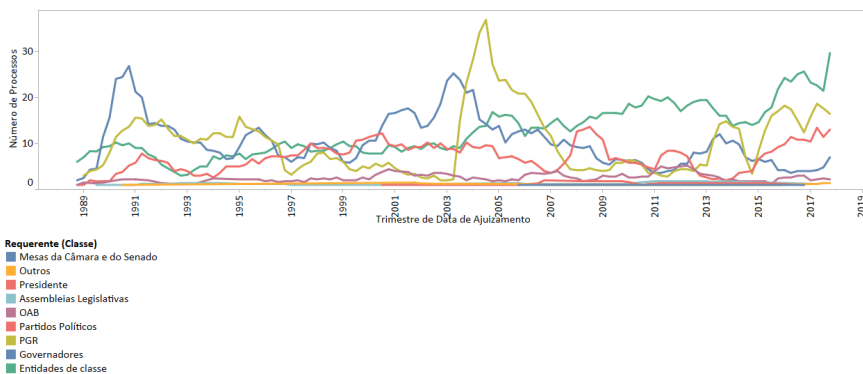


Figura 6: Processos ajuizados, por classe de demandante

Esse gráfico geral, contudo, não reflete adequadamente o compor-

tamento das partes porque, como mostram outros trabalhos acerca de decisões do STF (COSTA; BENVINDO, 2013), os padrões de ajuizamento das ações contra atos federais e estaduais é muito diversa.

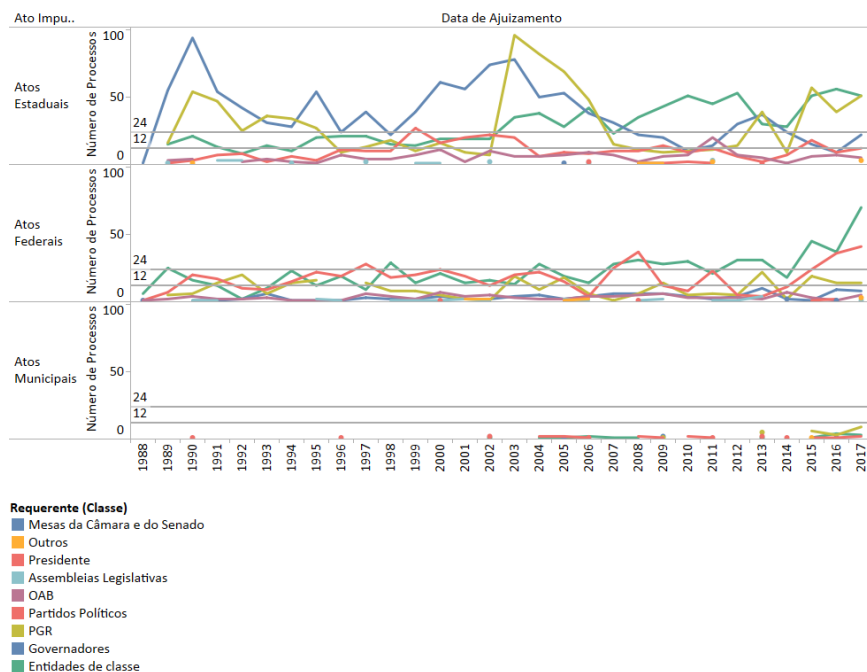


Figura 7: Processos ajuizados, segmentados por tipo de ato impugnado

A falta dessa divisão tem conduzido algumas pesquisas a conclusões problemáticas, visto que buscam fazer afirmações sobre as ADIS em geral a partir de valores agregados em que são misturados elementos muito heterogêneos. Sundfeld e outros, por exemplo, traçaram em 2010 um perfil de ingresso a partir da contabilização de todas as ações ajuizadas e, para compreender o significado dessas ações, utilizaram uma periodização baseada nos mandatos presidenciais (SUNDFELD *et al.*, 2010). Com isso, termina-se por utilizar uma periodização baseada nas relações dos demandantes com o Governo Federal para in-

interpretar dados que, majoritariamente, revelam conflitos de caráter estadual. O recente trabalho de Oliveira (2016), apesar de segmentar em certo os atos federais e estaduais, para tratar das temáticas envolvidas, apresenta conclusões fundadas em dados que agregam todos os atos impugnados no período por ela analisado (1988 a 2014).

A falta de um tratamento específico das impugnações de atos estaduais estimula a conclusão de que os partidos políticos de oposição ao Governo Federal têm uma postura mais ativa no controle concentrado, mas sem levar em conta adequadamente que boa parte dos dados se refere a conflitos de caráter estadual, e não federal (SUNDFELD *et al.*, 2010; ARGUELHES; RIBEIRO, 2016, p. 419). Embora a afirmação possa ser verdadeira, não se mostra adequado sustentá-la com base em bancos de dados que tratam de forma indiferenciada os atos federais (nos quais os conflitos dos demandantes com a presidência da república podem ter uma influência determinante) dos atos estaduais (nos quais possivelmente são mais relevantes outros elementos de análise).

No caso específico das ADPFs, contudo, essa distribuição segue um padrão bastante diferente das ADIs, pois se trata de um tipo de ação mais utilizado para a impugnação de atos federais.

As ADPFs, no nível estadual, concentram-se especialmente na impugnação de atos judiciais (que envolve 50% das ações), enquanto, no nível federal, impugnam de maneira mais intensa atos do executivo e do legislativo (com os atos judiciais respondendo por apenas 27% das ações). Percebe-se, assim, que o perfil das ADPFs é bem distinto daquele das ADIs, como era de se esperar, tendo em vista o caráter suplementar previsto para as ADPFs.

Os gráficos anteriores corroboram que é importante uma classificação do porte das classes de demandantes a partir de sua participação



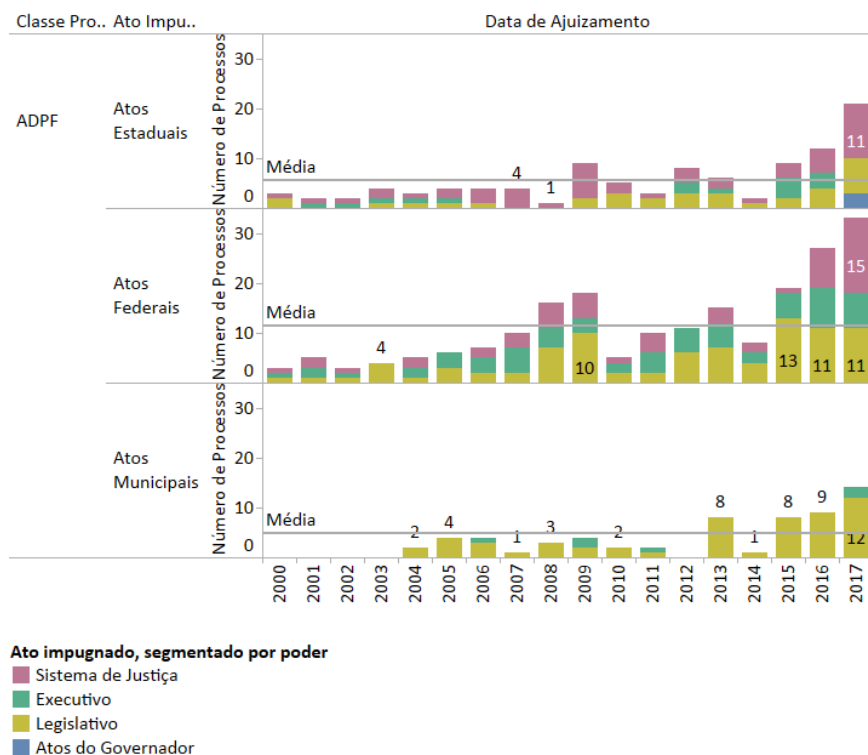


Figura 8: ADPFs ajuizadas, por ato impugnado

específica nas ACAFs e ACAEs. Propomos entender como *Classes de pequeno* porte aquelas que estão abaixo de uma média anual de um processo por mês, ou seja, de 12 processos por ano. Consideramos como classes de médio porte aquelas que ajuízam de 1 a 2 processos por mês e demandantes de grande porte aqueles que ajuízam mais de 24 processos por ano, quantidade que permite análises estatísticas mais significativas, motivo pelo qual o trabalho se concentrará neles.

## Demandantes de médio e grande porte no Controle de Atos Estaduais

A devida compreensão dos padrões de ajuizamento das ACAEs é melhor percebida a partir de um gráfico anual, segmentado para indicar a participação proporcional de cada grupo.

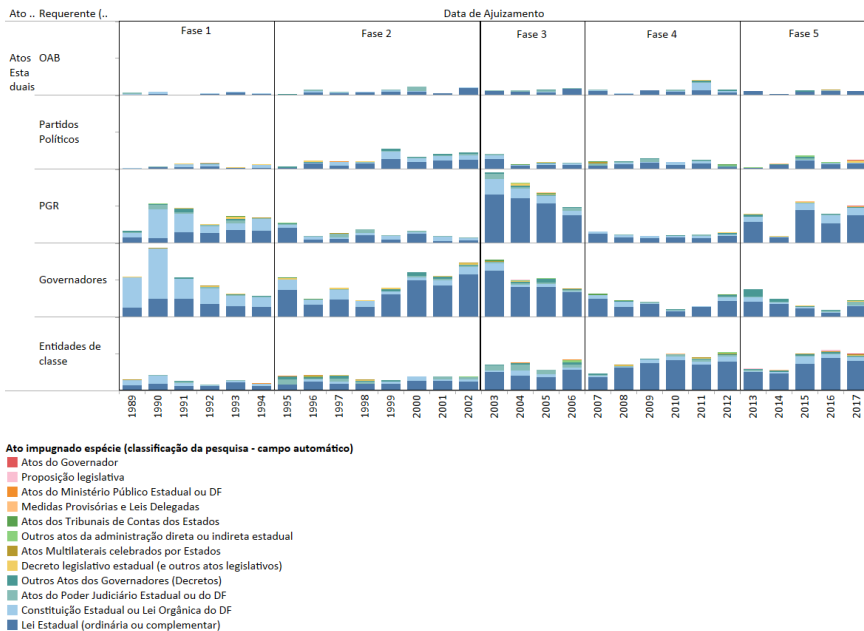


Figura 9: Processos Ajuizados, segmentados por Fases

Esses dados mostram que as quantidades gerais de ajuizamento apresentam variações muito grandes na atuação de cada grupo de atores, o que indica que é difícil promover explicações gerais para os resultados agregados. Os topos e fundos envolvidos na atuação de cada grupo seguem padrões diversos e a existência de alguns momentos de intensidade especialmente alta (ou baixa) de ajuizamento parecem advir da convergência de movimentos específicos, próprios de cada ator.

Inobstante, podemos identificar certas fases que permitem identificar certos padrões de ajuizamento.

### **Fase 1: Novas constituições estaduais**

Nesta primeira fase, existe uma atuação especialmente intensa da PGR e dos Governadores, sendo que o objeto mais típico de impugnação foram as constituições estaduais promulgadas a partir de 1989 e que geraram muitos questionamentos acerca dos limites da autoridade das Assembleias Constituintes dos Estados. O exemplo mais gritante desse movimento ocorreu no dia 2/4/1990, quando o Governador do Rio de Janeiro ingressou com nada menos do que 19 ADIs contra diferentes dispositivos da Constituição Estadual. Um número tão alto foi um caso isolado, mas vários governadores ajuizaram no mesmo dia com múltiplas ações (de 4 a 8) contra as respectivas CEs entre 1989 e 1990: ES, PB, PR, RS e SC.

A intensa atuação dos governadores decorreu também do fato de que a via da ADI permitia a impugnação de uma série de normas que atribuíam às Assembleias Legislativas a possibilidade de legislar sobre temas de administração pública, que os governadores tiveram sucesso em caracterizar como matérias de iniciativa privativa dos governos estaduais e que, portanto, não poderiam ser tratadas nas constituições dos estados.

Enquanto cada governador se concentrava na legislação de seu próprio estado, a PGR promoveu uma multiplicação de ações decorrente do fato de que certas normas de constitucionalidade questionável eram adotadas em várias das constituições estaduais. O exemplo mais claro dessa atuação ocorreu em fevereiro de 1994, quando a PGR ingressou com 20 ações que impugnavam um ponto repetido em praticamente todas as constituições estaduais: a extensão aos governadores

das garantias do Presidente da República que limitam a sua responsabilização penal a fatos ocorridos no mandato e vedam sua prisão antes da sentença condenatória.

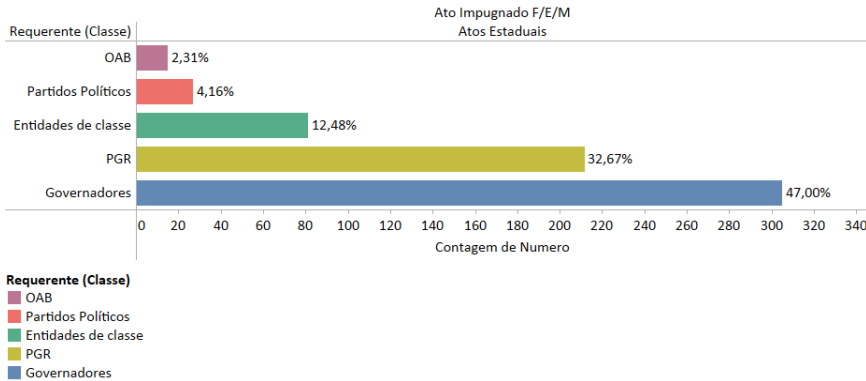


Figura 10: Fase 1: Processos por classe de demandante

## Fase 2: Prevalência dos governadores

Na Fase 2, há uma queda significativa das ADIs impetradas contra as normas de caráter constitucional, que se reduzem basicamente à impugnação das emendas. Nesse momento, correspondente aos governos FHC, os governadores se mantêm como grupo majoritário, especialmente porque passam a impugnar de forma cada vez mais intensa a legislação infraconstitucional. Já a PGR, então chefiada pelo procurador Geraldo Brindeiro, reduz sensivelmente seus níveis de atuação no controle concentrado. Uma particularidade deste momento foi a intensificação da participação dos partidos políticos, que passaram a ter, especialmente ao longo do segundo mandato de FHC, peso semelhante ao das Entidades Corporativas. Outro ponto relevante é que a OAB também aumenta bastante o número de ações propostas, o que faz com que sua participação no total de ações tenha quase triplicado.

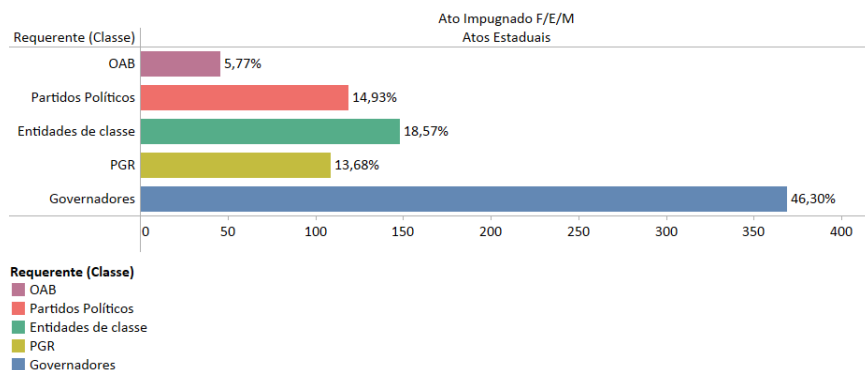


Figura 11: Fase 2: Processos por classe de demandante

Uma informação relevante sobre esse momento é que a intensa impugnação estadual era concentrada especialmente em alguns estados, sendo que em alguns estados não houve qualquer ACAE e a maioria dos estados ajuizou menos de uma ação por ano no período. Cabe ressaltar que a maioria dessas ações é voltada a impugnar leis do próprio estado do governador, mas algumas delas impugnam legislação de outros estados, tipicamente pela concessão de benefícios fiscais considerados indevidos.

### Fase 3: Prevalência do Ministério Público

A Fase que chamamos de 3 marca um momento de transição e corresponde ao primeiro mandato do presidente Lula. O fenômeno dominante deste momento é o “Efeito Fonteles”, marcado por um aumento muito grande do número de ações ajuizadas pelo MP: enquanto a PGR ajuizou sete ADIs contra atos estaduais em 2002, foram quase cem ações apenas no segundo semestre de 2003. Esse efeito não indica necessariamente um protagonismo do MPF, pois a maior parte das ações propostas pela PGR é decorrente de requerimentos dirigidos por outras entidades, de tal forma que esse incremento pode in-

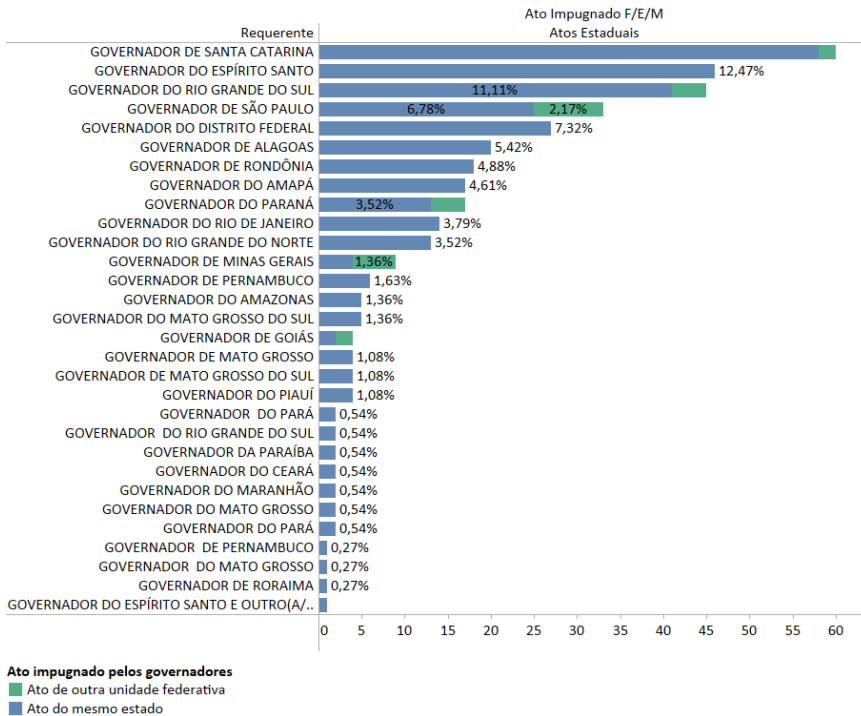


Figura 12: Fase 2: Processos de Governadores

dicar simplesmente que todos os pedidos eram encaminhados, o que não indica necessariamente que eram analisados de forma cuidadosa nem que decorreram de trabalhos mais intensos do MP.

Esse primeiro ímpeto, provavelmente decorrente da grande demanda retida de requerimentos não analisados, reduziu-se nos anos seguintes, estabilizando-se no patamar de cerca de 20 ações por trimestre.

Redução semelhante ocorre também com o número de ações ajuizadas pelos governadores de estado. Um dos movimentos mais peculiares dessa fase foi o ajuizamento pelo Governador do Rio Grande do Sul Germano Rigotto (governador do PMDB que substituiu uma gestão do PT) de 16 ADIs no dia 2/1/2003, o que indica que foram

gestadas no período de transição e ajuizadas no primeiro dia útil do novo governo. Essas ações correspondem a 1/3 dos processos ajuizados por governadores de estado no primeiro trimestre de 2003, que previsivelmente era o momento de maior litigiosidade para os governadores porque, ao longo do mandato, a impugnação se concentra nas leis que são editadas nesse período, em vez de se concentrarem na herança legislativa de um novo governador.

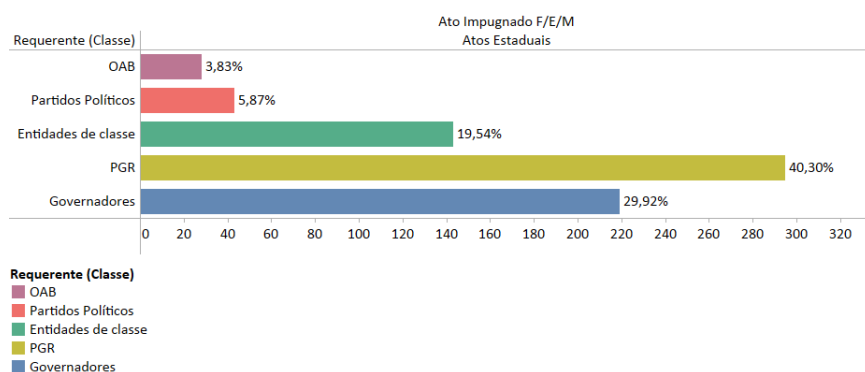


Figura 13: Fase 3: Processos por classe de demandante

#### Fase 4: Prevalência das Entidades de Classe

A Fase 4 é marcada por uma retração substancial da quantidade de ajuizamentos pela PGR e pelos Governadores, que tinham sido os principais protagonistas do controle concentrado até a fase anterior. Partidos políticos e OAB também tiveram incremento substancial de sua participação, mas a principal característica dessa fase foi a consolidação do crescimento da participação das entidades de classe, que se tornaram o ator preponderante.

Esse incremento é um fenômeno complexo, dado que esse grupo tem composição muito heterogênea e o aumento de sua participação

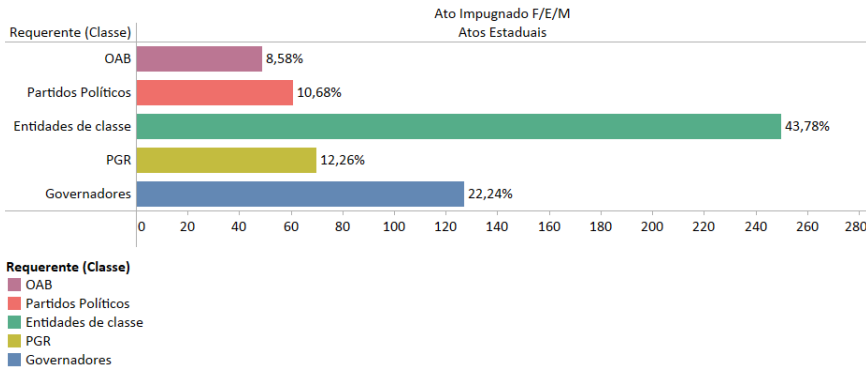


Figura 14: Fase 4: Processos por classe de demandante

pode ter vários significados políticos distintos, a depender dos subgrupos que cresceram ou diminuíram sua participação efetiva. De toda forma, torna-se claro que as entidades que representam interesses de classes ou grupos específicos ganharam espaço ao longo do tempo, aumentando constantemente o número de ações propostas.

### **Fase 5: Protagonismo compartilhado pelas Entidades de Classe e pela PGR**

Na fase 5, que se inicia em 2013, as Entidades de Classe mantiveram níveis de ingresso semelhantes ao do período anterior e continuaram a ser o grupo majoritário. A distinção que marca essa fase foi a retomada de uma impugnação mais intensa por parte da PGR, que voltou a ajuizar mais de duas ações por mês, tornando-se novamente uma *litigante de grande porte*.

Consolida-se nessa fase a retração do número de ADIs ajuizadas pelos governadores, que foram durante bastante tempo os atores preponderantes do controle concentrado, mas que a partir da Fase 3 tiveram um declínio substancial no número de ações. Na Fase 5, a queda no número global de ações foi pequena com relação à Fase 4, mas ape-



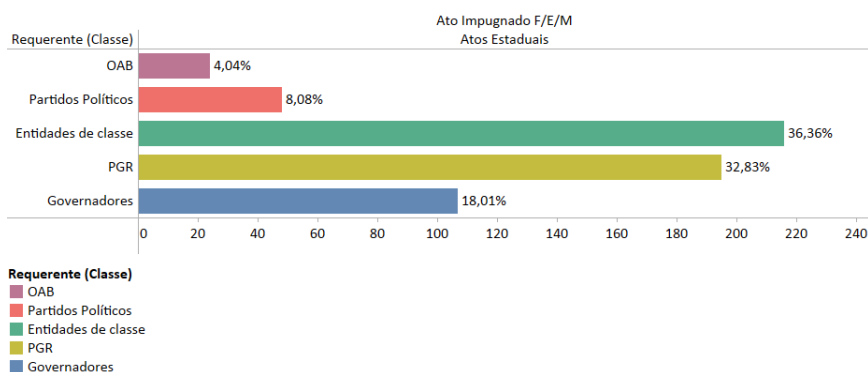


Figura 15: Fase 5: Processos por classe de demandante

nas porque praticamente 1/3 das ações propostas por grupo foram impugnações do Governador de São Paulo no contexto de impugnação de leis de incentivo fiscal de outros estados. Se excluíssemos essas ações, a participação geral dos governadores seria sensivelmente reduzida, o que mostra que houve continuidade no processo de retração das impugnações dos governadores.

## Controle de Atos Federais

Os padrões de ajuizamento de ACAF são muito diversos dos padrões de ajuizamento das ACAEs. O gráfico a seguir mostra que essas ações têm uma quantidade total bem menor, que não seguem os mesmos topos e picos e que os atores predominantes são diversos.

Governadores e OAB têm uma participação pouco intensa, com uma média inferior a seis ações por ano, o que faz com que qualquer análise em bases anuais se torne muito arriscada, visto que flutuações pequenas, decorrentes de fatores circunstanciais, alteram muito os resultados. Mesmo os atores com maior participação ajuizaram um número restrito de ações, muitas vezes inferiores a duas ações por mês,

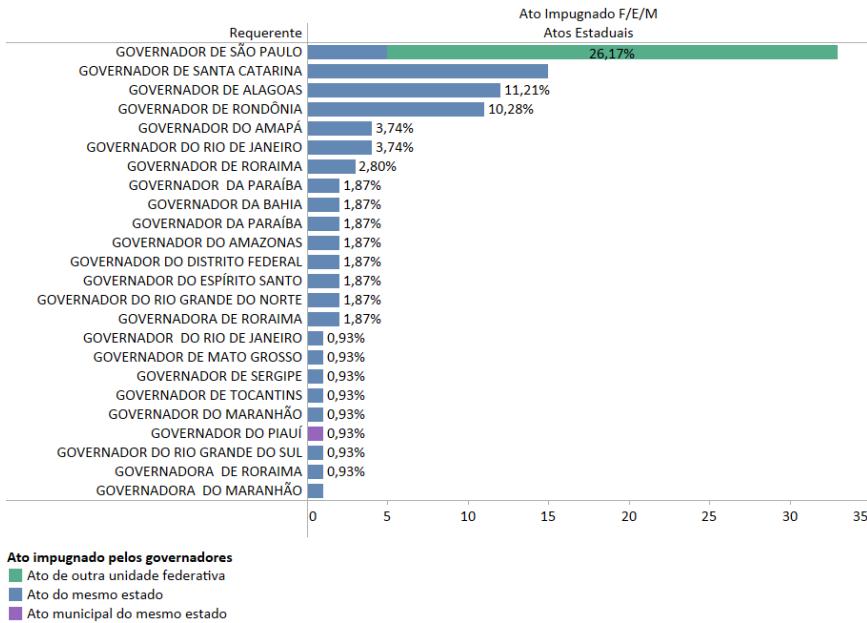


Figura 16: Fase 5: Processos de Governadores

o que também dificulta conclusões mais confiáveis. Todavia, alguns fenômenos são perceptíveis.

A atuação da PGR mostra alguns momentos de intensificação e outros de grande retração, o que sugere que essas movimentações devem ter origem em aspectos internos da própria procuradoria, cuja potencial elucidação exigiria uma análise incompatível com o caráter mais geral deste trabalho.

Durante todo o período, Entidades de Classe e Partidos Políticos foram os atores preponderantes, mas os atos por ele impugnados são diversos. Até 2015, os partidos políticos impugnaram principalmente atos do poder Executivo, especialmente medidas provisórias, o que indica que eles utilizam essa via como uma continuidade dos embates políticos que ocorrem na arena do Congresso Nacional.

Já as Entidades de Classe operam uma impugnação mais intensa



Figura 17: Controle de atos federais

da própria legislação, além de promoverem também um razoável número de impugnações de atos do judiciário. O movimento de longo prazo mais perceptível foi a intensificação gradual das impugnações feitas pelas Entidades de Classe, que, ao longo da última década, assumiram papel preponderante na impugnação de atos federais, situação que se acirrou em 2017, quando houve um sensível aumento na impugnação de atos federais tanto do executivo, como do legislativo e do judiciário.

## Controle dos atos municipais

O controle dos atos municipais ainda tem dimensão muito reduzida nos quadros do controle concentrado exercido pelo STF. Percebe-se que a introdução da ADPF permitiu uma impugnação mais constante, já que escapava do escopo das ADIs o controle dessas normas. Percebe-se que, nos últimos anos, a PGR e as Entidades de classe intensificaram o ajuizamento de ADPFs contra atos municipais, mas

ainda se trata de um número muito pequeno de ações para que possamos identificar qualquer padrão de ajuizamento.

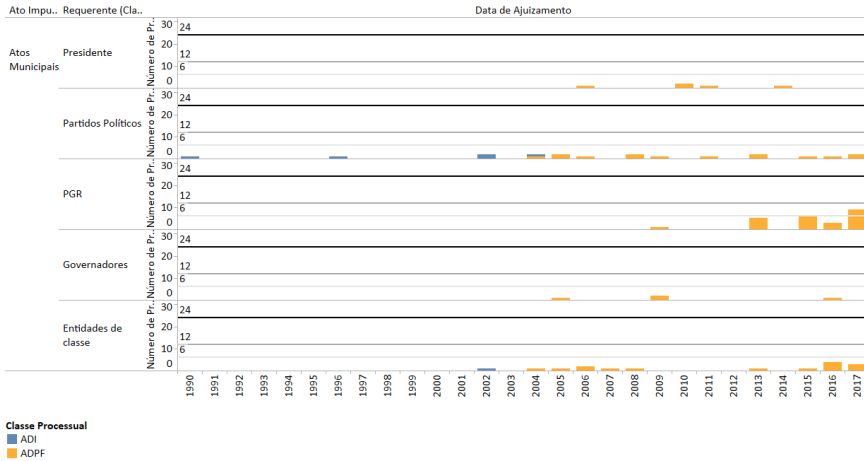


Figura 18: Controle de atos municipais

## Considerações finais

Esta pesquisa se propôs a analisar conjuntamente os contingentes de ADIs e ADPFs, opção metodológica justificada pelo fato de que consideramos que as ADPFs representam uma ampliação da *abrangência* do controle concentrado, que pode impugnar alguns elementos que foram excluídos do campo das ADIs tanto pela legislação (como os atos municipais) quanto pela jurisprudência do STF (como os atos anteriores à CF/1988).

A pesquisa indica que a análise adequada do perfil de ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade por via de ação (ADI e ADPF) precisa envolver alguns cuidados com as consequências do uso acrítico da categoria de *ação*, pois a simples contagem do número de processos iniciados por cada ator gera distor-

ções muito grandes, potencializadas pelo fato de que o número relativamente reduzido de ações de controle concentrado faz com que os números globais sejam profundamente alterados pela impugnação simultânea de vários atos de conteúdo semelhante.

Consideramos relevante excluir do universo de análise as ações apensadas, conexas e duplicadas, cuja presença tende a gerar interpretações equivocadas, que são minimizadas quando buscamos critérios que identifiquem as *questões* tratadas de forma conjunta pelo Tribunal, em vez de nos focarmos na multiplicidade de processos que têm por objeto cada uma dessas questões. Esse ajuste é parte de um projeto mais geral de análise crítica das categorias dogmáticas que, embora utilizadas pelo próprio Tribunal para descrever sua atuação, devem ser redimensionadas pelas pesquisas empíricas voltadas a compreender os padrões de comportamento de uma corte judiciária.

A pesquisa também evidencia que a segmentação entre Ações de Controle de Atos Federais (ACAFs) devem ser tratadas de forma independente das Ações de Controle de Atos Estaduais (ACAES), pois os padrões de ajuizamento dos vários atores relevantes são bastante diversos dentro desses universos. As impugnações de atos municipais também devem ser tratadas de forma destacada, mas ainda são pouco numerosas e não seguem padrões claros, embora seja perceptível nos últimos anos um crescimento ligeiro da atuação nesse campo da PGR e das Entidades de Classe.

Este trabalho se concentrou na descrição das mudanças no perfil de ajuizamento de ADIs e ADPFs e os limites do trabalho não permitem avançar muito na busca de explicações causais, que exigiriam análises que escapam do escopo deste artigo. Todavia, cabe fazer algumas considerações gerais que podem contribuir para explicar as flutuações descritas, ainda que dependam de pesquisas específicas para

comprovar as hipóteses aqui levantadas.

Os padrões mais claros de ajuizamento estão presentes nas ACAEs, nas quais é perceptível que houve gradual declínio da participação dos Governadores, que eram o grupo predominante nas Fases 1 e 2, com mais de 40% dos ajuizamentos, mas que reduziram sua participação para menos de 20% nos anos mais recentes. Cabe ressaltar que o declínio da participação dos governadores ocorreu simultaneamente à mudança mais substancial que ocorreu no controle concentrado ao longo das últimas décadas, que foi a adoção generalizada do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 nas novas ações.

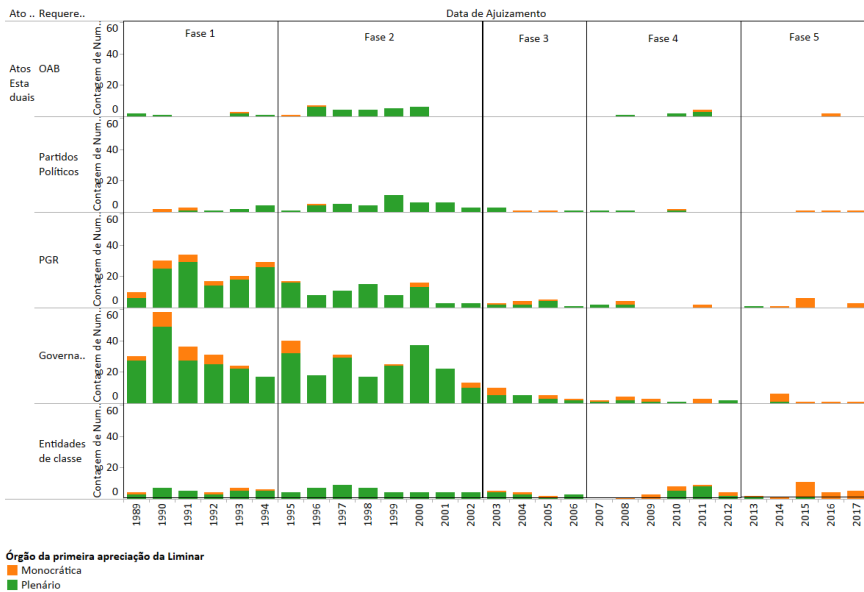


Figura 19: Evolução da concessão de liminares, por ano de ingresso

Isso praticamente aboliu a concessão de liminares colegiadas em ADI, que eram bastante frequentes nas Fases 1 e 2, antes da própria instituição das ADPFs. Era de se esperar que atores cujo interesse primordial em mover o controle concentrado estivesse ligado à possibili-

dade de um provimento liminar tendessem a reduzir a sua participação no controle e provavelmente isso ocorreu no caso dos governadores, que dificilmente têm chance de obter um julgamento definitivo de procedência dentro do seu próprio mandato. Quando uma mudança no *regime jurisprudencial* (KOERNER, 2013) tornou as liminares mais raras, a participação dos governadores caiu muito e mesmo a aparente recuperação ocorrida nos anos de 2012 a 2014 deveu-se principalmente à mencionada estratégia de SP de impugnar normas de outros estados mediante ADIs, mas essa estratégia não teve continuidade nos anos de 2014 e 2015, quando o número de ações promovidas pelos estados voltou a atingir seus patamares mínimos, indicando desinteresse dos governadores pelo uso do controle concentrado.

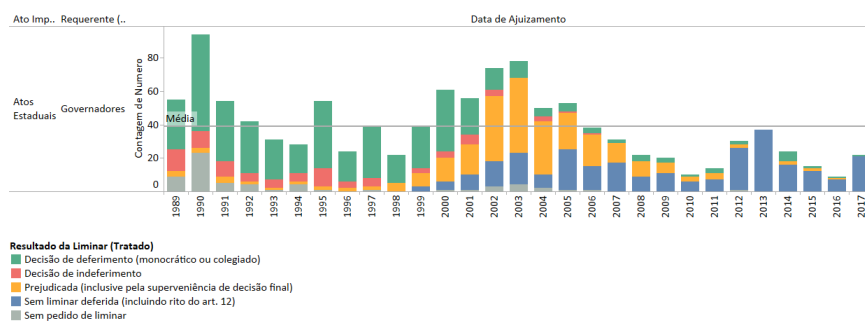


Figura 20: Impugnação de atos estaduais por governadores

Os partidos políticos também reduziram intensamente sua participação quando as liminares se tornaram mais raras. Trata-se de uma redução menos notada, pois a participação dos partidos nunca foi majoritária nas ACAEs, mas percentualmente tratou-se de uma retração maior e mais rápida do que a que ocorreu entre os governadores. Aparentemente, depois de um período de intenso crescimento no uso da estratégia do controle concentrado, ocorrida no momento de maior concessão de liminares, o interesse dos partidos políticos pelo uso

dessa via arrefeceu.

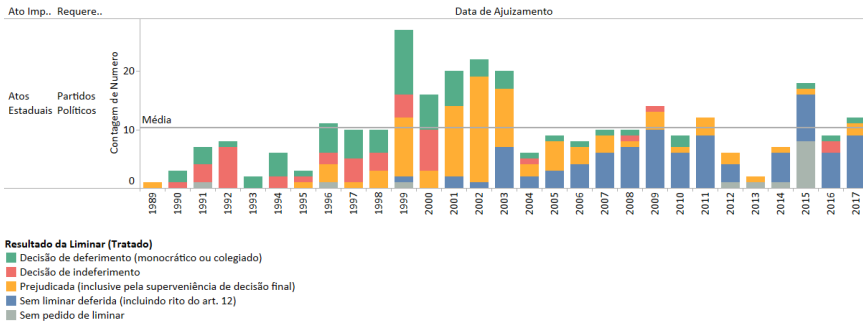


Figura 21: Impugnação de atos estaduais por partidos políticos

Devemos ressaltar que a ligação entre redução da litigância e alterações no regime de concessão de liminares foi avaliada por Taylor e Da Ros, em 2008, no que toca à impugnação de atos federais, sendo tal explicação considerada pouco plausível como explicação principal para a redução da litigância dos partidos políticos, tendo em vista que a maioria dos partidos não ajuíza ADIs para obter uma tutela judicial positiva, mas “fundamentalmente porque pretende se valer da via judicial como um canal para garantir mais visibilidade a seus atos contrários ao governo” e também porque, sendo baixos os custos políticos de ajuizamento de ADIs, “não há por que supor que os proponentes, todos nesse caso, levem em conta a chance de sucesso na hora de pensar em propor ou não uma Adin” (TAYLOR; DA ROS, 2008, p. 844). Esses motivos fizeram com que optassem pela explicação baseada nas estratégias específicas dos atores, apontando maior litigância no governo FHC porque a oposição a esse governo era *sistemática* (enquanto a oposição ao governo Lula era *seletiva*) e porque as políticas do governo FHC teriam sido mais controversas, gerando custos concentrados em uma parcela pequena de “perdedores” (TAYLOR; DA ROS, 2008, p. 846).



Inobstante, consideramos a explicação baseada no *regime jurisprudencial* mais plausível que as explicações ligadas às relações governo/ oposição porque essa mesma redução se operou nas ações de partidos políticos contra atos normativos estaduais e também na atuação de outros atores políticos (como governadores e PGR), cuja atuação não parece ser compreensível a partir de critérios que apontam para as particularidades das políticas federais ou das relações entre governo e oposição no nível federal. Com isso, reforça-se o argumento de Costa e Benvindo de que “não parecia haver motivos sólidos para considerar comprovada a tese de que o interesse fundamental era o da visibilidade do ajuizamento e não o da combinação de eficácia e visibilidade que poderiam decorrer de uma apreciação da cautelar” (2013, p. 37).

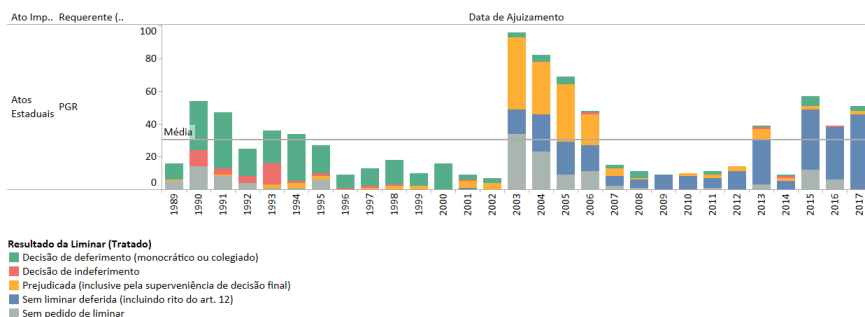


Figura 22: Impugnação de atos estaduais pela PGR

A PGR, diversamente dos partidos políticos e dos governadores, ampliou a sua participação nos momentos em que as liminares eram escassas, mas, logo após a saída de Claudio Fonteles, o ritmo de impugnação caiu muito, voltando aos patamares anteriores, e tornou a crescer apenas em 2013. Todavia, os dados não permitem afirmar que esse crescimento decorreu diretamente da posse de Rodrigo Janot no cargo de Procurador-Geral da República, ocorrido em 2013,

pois houve grande incremento nas ações no semestre anterior à sua entrada e, em todo ano de 2014, foram ajuizadas apenas nove ações, patamar mais típico das Fases 2 e 4, em que o MPF teve uma ação bastante restrita nas ACAEs.

Já as Entidades de Classe, talvez porque nunca tiveram um número tão expressivo de liminares quanto os demais litigantes de grande porte, continuaram a ampliar sua participação, mesmo em face desse novo panorama de julgamentos.

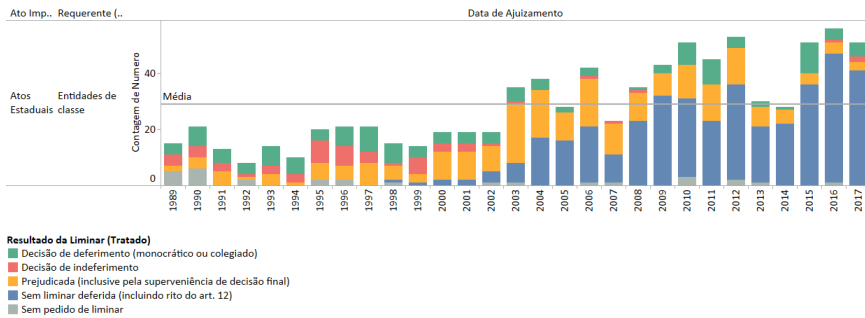


Figura 23: Impugnação de atos estaduais por entidades de classe

Seguindo um padrão muito diverso dos demais atores, a queda nas liminares é acompanhada por uma impugnação mais intensa da legislação estadual pelas entidades de classe, que não apenas incrementam muito sua participação, mas também adaptam suas estratégias e conseguem inclusive obter um número de liminares mais expressivo do que os obtidos pelos outros atores, tendo parte relevante, inclusive, nos processos de monocratização das concessões de liminares, que têm ocorrido na mencionada Fase 5.

Já no caso do controle de atos federais, os dados não permitem a identificação de fases tão claras e provavelmente a atuação de cada um dos grandes atores depende mais das dinâmicas institucionais internas do que de fatores externos, inclusive a própria redução das liminares,

que parece ter afetado muito a dinâmica do controle de atos estaduais. No plano das ACAFs, o que se evidencia são padrões diversos de impugnação, em que partidos políticos tendem a impugnar atos provenientes do Poder Executivo, enquanto as Entidades de Classe tendem a atuar de modo mais intenso na impugnação de atos legislativos. No caso da PGR, ainda que seja o terceiro ator mais relevante, entendemos que a média de menos de 10 processos julgados por ano dificulta a identificação de padrões claros de julgamento das causas propostas pelo MP.

Por fim, o controle de atos municipais, proporcionado potencialmente pela introdução da ADPF, mostra-se ainda muito reduzido, apesar do grande número de municípios existentes no Brasil. Porém, a identificação de razões plausíveis a essa falta de intensidade, especialmente quando comparada à ampla impugnação de atos estaduais, depende de análises de fatores que escapam aos limites deste trabalho e que precisariam identificar, ao menos, se outras vias de controle judicial ou político representam alternativas políticas mais eficazes aos atores interessados em promover esse controle de atos municipais.

## Referências bibliográficas

ARGUELHES, Diego Werneck ; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criação e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Rev. direito GV*, São Paulo, vol. 12, n. 2, p. 405-440, 2016. Disponível em: [goo.gl/PBeZp9](http://goo.gl/PBeZp9). Acesso em: 13 dez. 2017.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da Política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, Lisboa, vol. 44, n. 191, 2009.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, 1997.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle de constitucionalidade?* Brasília: Relatório de Pesquisa, 2013. Disponível em: [goo.gl/DdRQEH](http://goo.gl/DdRQEH). Acesso em: 13 dez. 2017.

FERRAZ JR. T. S. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. *A quem interessa o controle concentrado da omissão inconstitucional: exame crítico acerca dos resultados produzidos pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*. 2015. Universidade de Brasília - UnB, 2015. Disponível em: [goo.gl/z8WQTm](http://goo.gl/z8WQTm). Acesso em: 13 dez. 2017.

KOERNER, Andrei. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 96, p. 69-85, 2013. Disponível em: [goo.gl/TT3Ryc](http://goo.gl/TT3Ryc). Acesso em: 23 mai. 2018.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 57, 2002. Disponível em: [goo.gl/mUkQn5](http://goo.gl/mUkQn5). Acesso em: 23 mai. 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. Disponível em: [goo.gl/xh6i1u](http://goo.gl/xh6i1u). Acesso em: 22 mai. 2018.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* *Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte: FAFICH, 2010.

TAYLOR, Matthew M.; ROS, Luciano Da. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia

política. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

VERISSIMO, Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Rev. direito GV*, São Paulo, vol. 4, n. 2, p. 407-440, 2008. Disponível em: [goo.gl/QkqDby](http://goo.gl/QkqDby). Acesso em: 13 dez. 2017.

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

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Brasileiro, Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: [goo.gl/UQonSy](http://goo.gl/UQonSy).

VALLINDER, T. The judicialization of politics: a world-wide phenomenon: introduction. *International Political Science Review*, v. 15, n. 2, p. 91-99, 1994.

**Resumo:**

Este artigo traça o perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs. A pesquisa identifica que pesquisas empíricas podem ser conduzidas a conclusões equivocadas em virtude do uso acrítico das *categorias dogmáticas* utilizadas pelo Tribunal (como *ação, liminar e procedência*) e, por isso, propõe o desenvolvimento de categorias mais aptas a descrever o efetivo comportamento das cortes e dos litigantes. A estratégia de abordagem consistiu na elaboração de um banco de dados com informações sobre todas as ações ajuizadas até o final de 2016 e da utilização de metodologias de estatística descritiva voltadas a identificar padrões nos dados relativos ao ajuizamento. Neste trabalho, não se utiliza como unidade de análise cada ator específico, mas as *classes de requerentes*, buscando-se descrever o perfil de ajuizamento ao longo da vigência da Constituição de 1988 a partir dos tipos de atores legitimados para propor as ações que integram o objeto da pesquisa. Outro elemento metodológico relevante foi a proposta de excluir da contagem ações múltiplas sobre a mesma questão, com o objetivo de evitar distorções nas descrições operadas. A análise permitiu identificar diversos padrões no ajuizamento das ações, bem como a evolução ao longo do tempo do perfil dos demandantes. A pesquisa corrobora a necessidade de tratar distintamente os processos em que se impugnam atos federais, estaduais e municipais, que foram descritos separadamente. Para a análise das ações de controle de atos estaduais (ACAEs), propõe-se a divisão do período em cinco fases, cada qual com um padrão de ajuizamento específico. Essas mesmas fases não ocorrem nas ações de controle de atos federais, conjunto de processos que exige uma análise mais global da evolução de cada classe de atores.

**Palavras-chave:** STF; ADI; ADPF; controle concentrado; demandantes; categorias dogmáticas.

**Abstract:**

This article traces the profile of plaintiffs in the constitutional control of constitutionality conducted by the STF through ADIs and ADPFs. The paper identifies that empirical research can draw erroneous conclusions due to the uncritical use of the *dogmatic categories* used by the Court (as action, injunction and origin) and, therefore, proposes the development of categories more apt to describe the effective behavior of the courts and of the litigants. The methodological strategy consisted in the elaboration of a database with information on all the actions filed up to the end of 2016 and the use of descriptive statistics to identify standards in the data related to the filing. In this paper, it is not used as a unit of analysis each specific actor, but the classes of plaintiffs, in order to describe the profile of filing during the validity of the 1988 Constitution based on the classes of agents able to propose the actions that form the object of this research. Another relevant methodological element was the proposal to exclude from the count multiple actions on the same question, in order to avoid distortions in the descriptions operated. The analysis allowed the identification of several patterns in the filing of lawsuits, as well as the evolution over time of the plaintiffs' profile. The research corroborates the need to deal distinctly with the prosecution of federal, state, and municipal acts, which have been described separately. For the analysis of actions to control state acts (ACAEs), we propose the division of the period in five phases, each with a specific filing pattern. These same phases do not occur in the actions of control of federal acts, a set of processes that requires a more global analysis of the evolution of each class of actors.

**Keywords:** STF; ADI; ADPF; controle concentrado; demandantes; categorias dogmáticas.

Recebido para publicação em 13/12/2017.

Aceito em 04/06/2018.