

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT17: Judiciário e Política: teorias e debates contemporâneos

Cortes Constitucionais como veto players:  
o Supremo Tribunal Federal e a teoria da absorção

Mateus Morais Araújo

*“We live in and by the law. It makes us what we are: citizens and employees and doctors and spouses and people who own things. It is sword, shield, and menace: we insist on our wage, or refuse to pay our rent, or are forced to forfeit penalties, or are closed up in jail, all in the name of what our abstract and ethereal sovereign, the law, has decreed. And we argue about what it has decreed, even when the books that are supposed to record its commands and directions are silent; we act then as if law had muttered its doom, too low to be heard distinctly. We are subjects of law's empire, liegemen to its methods and ideals, bound in spirit while we debate what we must therefore do.”*

(Ronald Dworkin – Prefácio a O Império do Direito)

## **1. Introdução<sup>1</sup>**

O presente trabalho pretende analisar a adequação da inclusão do Poder Judiciário enquanto uma instituição relevante para a tomada de decisões legislativas por meio da Jurisdição constitucional concentrada.

Para compreender a interferência da Jurisdição constitucional concentrada no desenho institucional do sistema político brasileiro, optou-se por utilizar a teoria dos veto players, tal como elaborada por George Tsebelis

---

1 Este trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa de mestrado desenvolvida na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob orientação do professor Fernando de Barros Filgueiras e com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por meio do programa de bolsas do REUNI. Agradeço a meu orientador Fernando, aos professores Bruno Reis e Ernesto Amaral, aos colegas de mestrado Felipe, Vinícius, Yza, e Pedro, e aos amigos Tarsila, Jeferson, Hugo, e Leo Bedê.

(2009). Essa escolha é justificada por três motivos:

a) A teoria de Tsebelis toma como ponto de partida as decisões legislativas, para a partir disso retroceder aos processos de tomada de decisão e instituições que lhes dão os contornos. Essa característica torna-a particularmente propícia para uma análise do Poder Judiciário tendo em vista a característica fundamental da Jurisdição constituída pela obrigatoriedade da decisão<sup>2</sup>. Em outras palavras, uma vez apresentada uma demanda ao Poder Judiciário este não poderá se furtar a decidi-la<sup>3</sup>.

b) A teoria dos *veto players* leva o Poder Judiciário em consideração como uma instituição política dentre outras. Muito embora alguns cientistas políticos como Dahl (2005) e Lijphart (2003), por exemplo, levem os direitos em consideração, eles o fazem, geralmente por meio das normas jurídicas, e não por meio da Jurisdição como instituição competente para impor o direito, o que acaba por desconsiderar o impacto do desenho institucional do Poder Judiciário, como por exemplo a forma como são recrutados os membros do Poder Judiciário, como variável institucional relevante para seu impacto na arena política.

c) Tsebelis apresenta uma análise específica do Poder Judiciário, sobre sua inclusão ou exclusão dentre os *veto players* em um sistema político elaborando critérios analíticos para a identificação do papel do Judiciário enquanto uma instituição relevante para os processos de tomadas de decisões legislativas.

A teoria dos *veto players* propõe que qualquer sistema político pode ter seu desenho institucional reduzido a um determinado número de atores capazes de vetar possíveis alterações ao status quo legislativo. Dessa forma,

---

2 Para uma compreensão teórica da obrigatoriedade da decisão como característica fundamental do Direito, confira (CASTRO FILHO, 2007).

3 Considera-se as chamadas “não-decisões” - quando o Poder Judiciário decide “não conhecer o caso”, indeferir a inicial, etc. como decisões, embora formais, favoráveis à manutenção do status quo legislativo

qualquer alteração na legislação desse sistema se dará apenas com a concordância desses atores, e dentro do intervalo de preferências ao status quo compartilhado por esses atores e, caso não exista esse intervalo de preferências, o status quo será mantido.

Os veto players podem em um sistema podem ser classificados como *institucionais* – aqueles cujo poder de veto resulta da previsão constitucional – ou como *partidários* – aqueles cujo poder de veto resulta da sua posição no interior de uma coalizão de governo.

Entretanto, nem todos os veto players institucionais serão de fato veto players. Isso pode acontecer quando as preferências de um ator com poder de veto estiverem contidas no conjunto de preferências compartilhado pelos demais atores. Nesse caso, se fala em absorção, e esse veto player poderá ser desconsiderado na análise, já que qualquer proposta aceitável para os demais veto players será automaticamente aceitável para ele.

No Estado democrático de direito, o Poder Judiciário, geralmente por meio de um tribunal constitucional, tem sua condição de veto player institucional prevista pela Constituição, que garante que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito fundamental será excluída da apreciação do Poder Judiciário, e também lhe garante competência específica para declarar inconstitucionais os atos dos demais poderes que violem as normas estabelecidas na Constituição<sup>4</sup>.

Tsebelis apresenta três critérios para a identificação do papel do Poder Judiciário em um sistema político:

- 1) A possibilidade de sobrestamento legislativo: No caso da jurisdição ordinária, o Poder Legislativo (os demais poderes) poderia tomar novas decisões, isto é, elaborar novas normas para reverter a decisão do Poder Judiciário.

Epstein, Knight & Shvetsova (2001) apresentam uma proposta de

---

4 No caso brasileiro, CR-88 artigos 5º, inciso XXXV e artigo 102, respectivamente.

modelo analítico para o papel das Cortes Constitucionais com fundamentos bastante semelhantes ao sobrestamento legislativo. Eles, entretanto, ao contrário de Tsebelis não apontam a diferença entre a Jurisdição constitucional e a Jurisdição ordinária, entendendo ser possível o sobrestamento mesmo para as decisões da Cortes constitucionais.

2) A estabilidade decisória do sistema: quanto maior a estabilidade decisória em um sistema, isto é, quanto maior for a incapacidade do sistema de tomar decisões, maior será o espaço de atuação do Poder Judiciário. O motivo para que isso aconteça, é que, uma vez que sistema é relativamente incapaz de tomar decisões, quando o Poder Judiciário tomar uma decisão alterando o status quo o sistema não será capaz de reverter a decisão do Poder Judiciário.

O próprio Tsebelis, em conjunto com Lijphart (2003) e Landau (2010), bem como boa parte da corrente da Judicialização da política (VIANNA, 1999) oferece argumentos e dados empíricos em favor desse argumento, com raras exceções, como Mariano Silva (2011), que aponta para uma supervalorização analítica da Judicialização da Política no Brasil.

3) A possibilidade de absorção das preferências pelo processo de recrutamento: pela jurisdição constitucional concentrada, o Poder Judiciário, por meio do Tribunal constitucional tem competência para tomar decisões que não podem ser sobrestadas pelo Poder Legislativo. Entretanto, na maioria dos sistemas políticos, os membros do Tribunal constitucional são recrutados por acordo entre dois ou mais veto players, o que produziria uma tendência para que suas preferências estejam contidas nas preferências desses atores (players), tornando o Poder Judiciário um veto player absorvido.

Esse critério é analisado pelo próprio Tsebelis (2009), mas também é apontado, ainda que de forma indireta por Dahl (1957).

Focarei na análise do último critério – teoria da absorção – de

forma a discutir sua plausibilidade com base no caso brasileiro. Para isso, serão analisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs propostas entre os anos de 1995 e 2010, correspondentes aos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), para que seja possível analisar o comportamento do Supremo Tribunal Federal – STF brasileiro ao longo de dois governos com duração semelhante, embora com composições do Tribunal de natureza diferentes.

Para atingir os objetivos propostos, o presente trabalho irá elaborar uma pequena síntese da teoria dos veto players, bem como de sua aplicação ao Poder judiciário, para em função disso analisarmos as taxas de sucesso das ADIs em relação a autores e requeridos. Mas não sem antes fazer uma advertência.

## **2. Advertência**

O presente trabalho, assim como qualquer outro que tente analisar o direito ou os tribunais, esbarra no caráter inerentemente indeterminado do direito, na impossibilidade hermenêutica de se elaborar um método para averiguar se as respostas jurídicas reais são corretas ou incorretas. Nesse sentido, qualquer trabalho que tenha por objetivo elaborar uma tese forte sobre o papel do direito na política, ou, mais precisamente, a relação entre direito e política, irá ignorar o caráter normativo do direito, ou assumirá pressupostos inevitavelmente idiossincráticos.

Com o objetivo de escapar, tanto quanto possível, dessa cilada jurídica, o presente trabalho não irá trabalhar com nenhum critério de correção das decisões judiciais, nem de verificação da correspondência das proferidas pelo STF com a norma Constitucional. Em momento algum, diremos que as decisões do STF, favoráveis ou contrárias aos autores e requeridos, absorvidos ou são corretas ou incorretas, mas apenas se elas tendem, correta ou incorretamente, a favorecer algum grupo de possíveis autores de ADIs, ou normas.

Espera-se que seja possível diluir a correção ou incorreção das

decisões judiciais nos casos analisados. Assim, podemos presumir que a proporção de decisões corretas e incorretas se mantém constante em relação aos diversos autores, requeridos, e que, caso essa proporção não seja constante, ela irá favorecer, e não contrariar, as hipóteses deste trabalho, já que é presumível que se os Ministros erram mais dependendo dos autores e requeridos das ADIs, eles o façam favorecendo os absorvidos, e não o contrário.

O que importa, e entende-se suficiente, para comprovar as hipóteses do presente trabalho, no entanto, são os dados comparativos. Se as taxas de sucesso das ADIs são baixas ou altas, em geral, interessa saber se, e por quê, elas são mais baixas ou mais altas ainda para alguns autores e requeridos do que para outros.

A hipótese de Tsebelis é a de que os autores e requeridos “absorvidos” terão maiores chances de sucesso nas ADIs propostas por, ou contra eles. Caso o resultado da presente pesquisa seja positivo, poder-se-á confirmar a hipótese de Tsebelis, segundo a qual existe um procedimento de absorção do Poder Judiciário, por meio da Jurisdição constitucional concentrada e da forma de nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

### **3. Explicação da teoria dos veto players e de sua aplicação ao Poder Judiciário segundo Tsebelis**

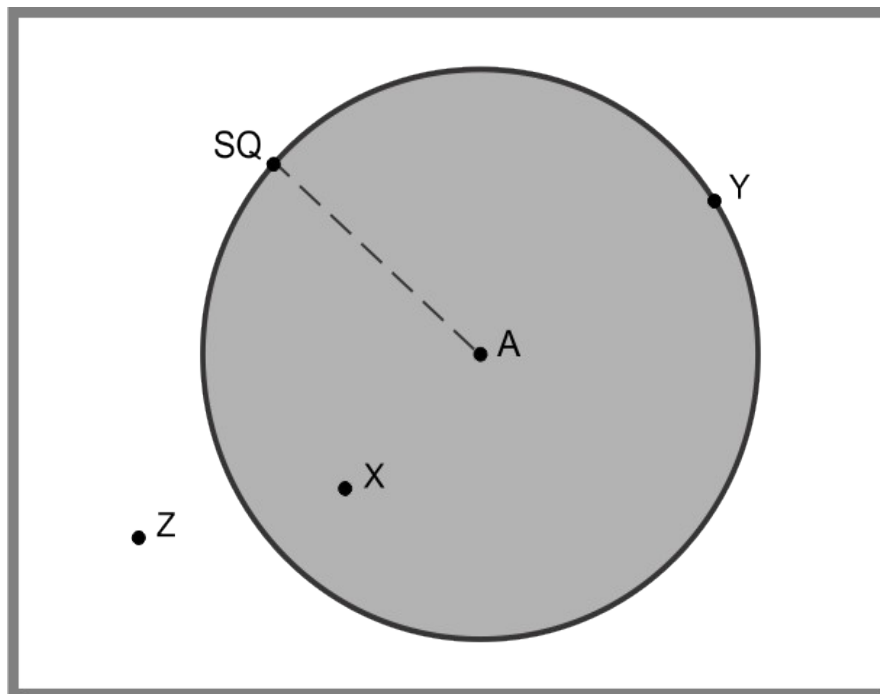
A teoria dos veto players pode ser resumida no seguinte argumento: “para mudar decisões programáticas um certo número de atores políticos deve concordar com a mudança proposta” (TSEBELIS, 2009: 16-17). Por inversão, podemos dizer que veto players são: “atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança do status quo” (TSEBELIS, 2009: 41), de tal maneira que qualquer mudança exige uma decisão unânime entre eles.

Pode-se representar um ator com poder de veto como um ponto ideal, com curvas de indiferença circulares, de tal maneira que ele seja

indiferente entre as alternativas que estejam na mesma distância do ponto ideal.

Representando a situação programática atual – o status quo – como o ponto SQ, o ator com poder de veto A irá preferir qualquer ponto no interior do círculo de raio A-SQ ao status quo, e irá aprovar qualquer proposta de mudança nesse sentido. Igualmente, A irá vetar qualquer proposta situada no exterior do círculo de raio A-SQ.

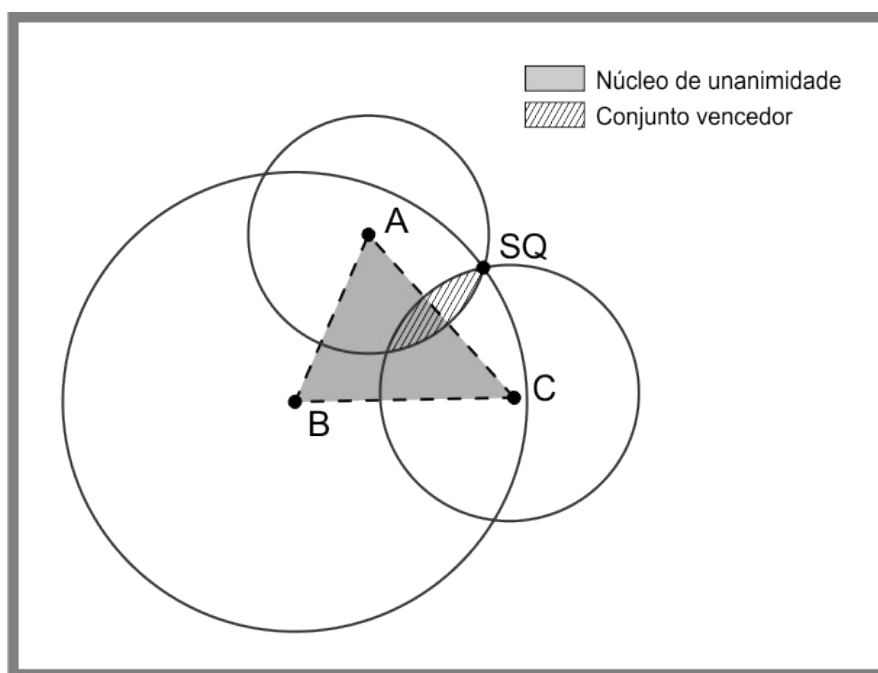
**Figura 1: representação gráfica da curva de preferências de um ator com poder de veto**



Se imaginarmos um sistema com mais de um poder de veto, serão possíveis mudanças que se situem apenas na interseção entre as preferências de todos os atores com poder de veto. A figura 2 representa um sistema com três atores com poder de veto, e servirá para ilustrar dois conceitos, o 'conjunto vencedor do status quo' e o 'núcleo de unanimidade'.



**Figura 2: Conjunto vencedor e núcleo de unanimidade de um sistema com três atores com poder de veto**



O conjunto vencedor do status quo  $W(SQ)$  é o conjunto de proposições que poderão derrotar o status quo, se colocadas em votação. Na figura 2 ele é representado pela interseção entre as três curvas de preferência dos atores com poder de veto.

O núcleo de unanimidade representa as proposições que nunca serão derrotadas por outras proposições, isto é, se o status quo estiver dentro do núcleo de unanimidade, nenhuma mudança será possível, já que pelo menos um dos atores com poder de veto irá preferir o status quo a essa alteração. Na figura 2, ele é representado pela área interna das retas que ligam os pontos ideais dos três atores com poder de veto.

Em razão disso, temos que o tamanho do status quo apresenta consequências específicas para o processo decisório. Sempre que o conjunto vencedor for muito pequeno, quer seja em função da existência de muitos atores com poder de veto, quer seja em razão de grandes distâncias ideológicas entre os atores com poder de veto, ou ainda por que se eles forem internamente muito coesos, alterações significativas do status quo serão

impossíveis.

A estabilidade decisória de um sistema político é a dificuldade que esse sistema apresenta para que sejam feitas mudanças significativas no status quo. Dessa forma, quanto menor for o status quo, maior será a estabilidade decisória.

Assim como o conjunto vencedor do status quo, o tamanho do núcleo de unanimidade também representa uma medida equivalente da estabilidade decisória. Quanto maior for o núcleo de unanimidade, maior será a chance de que o status quo se encontre dentro do núcleo, de tal maneira que também será maior a estabilidade decisória quanto maior for o núcleo de unanimidade.

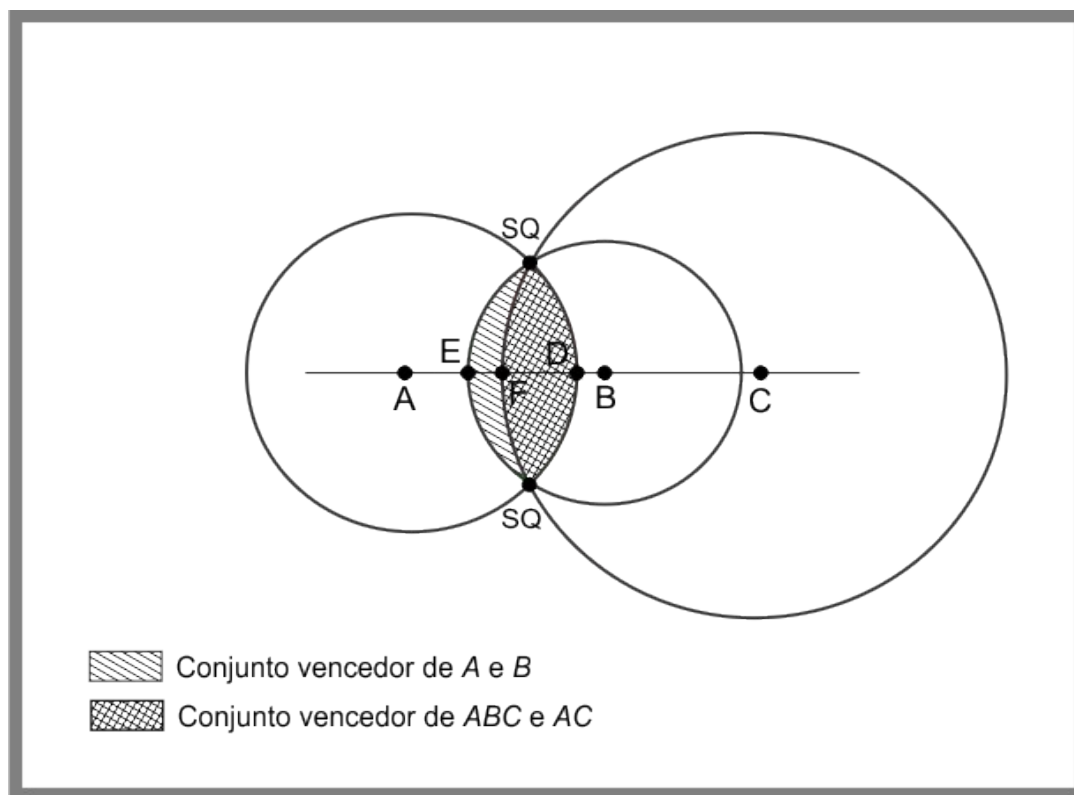
Dessa forma, em um sistema político, a adição de um novo ator com poder de veto irá diminuir o status quo ou mantê-lo inalterado.

Mas a adição de um novo ator com poder de veto nunca irá aumentar o conjunto vencedor do status quo. Isso é provado matematicamente: *dado que as curvas de indiferença dos atores com poder de veto são circulares, a interseção de um número  $X$  de círculos nunca será maior que a interseção de um número  $X+Y$  de círculos, para  $X \neq 0$ .*

Inversamente, a adição de um novo ator com poder de veto irá aumentar o núcleo de unanimidade, ou não irá alterá-lo. Mas a adição de um novo ator com poder de veto nunca irá diminuir o núcleo de unanimidade.

Essa ressalva quanto à possibilidade da adição de um novo veto player não alterar a estabilidade decisória é explicada por meio da teoria da absorção. Se esse ator for adicionado tiver seu ponto ideal dentro do núcleo de unanimidade do conjunto de VPs, ele não terá nenhum efeito sobre a estabilidade decisória, como demonstra a adição de B ao conjunto de VPs A e C. Como o ponto ideal de B é adicionado dentro do núcleo de unanimidade de A e C, o conjunto vencedor de A e C está contido no conjunto vencedor de A e B.

Figura 4: O conjunto vencedor de VPs A e C está contido no conjunto vencedor de VPs A e B (B é absorvido).



#### 4. A teoria dos veto players aplicada à análise do Poder Judiciário

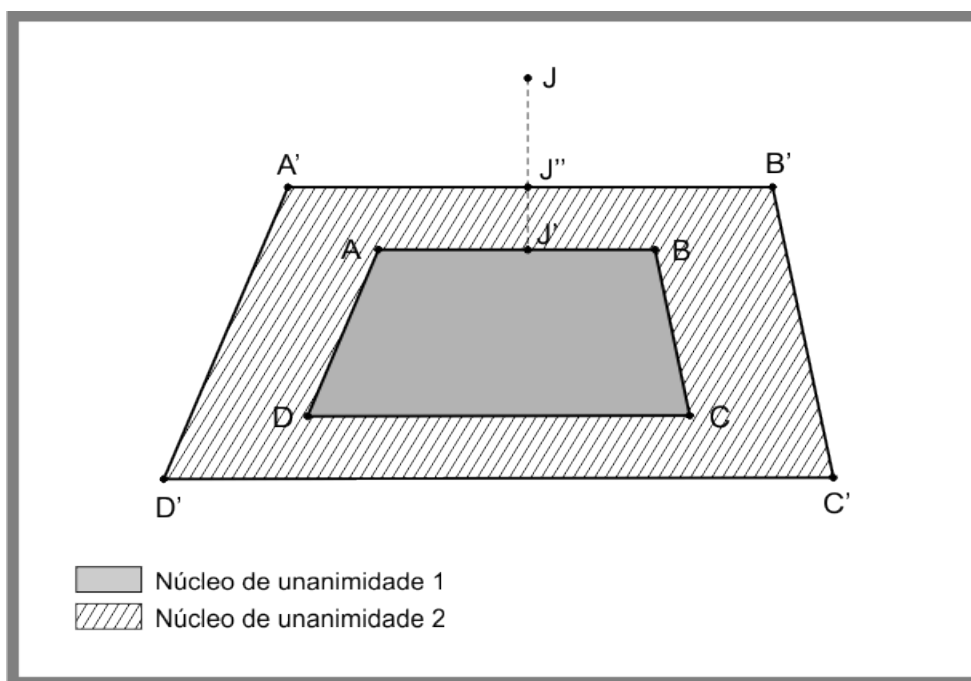
Tsebelis começa sua análise do poder judiciário afirmando que estabilidade decisória gera independência do judiciário. Segundo seu raciocínio, os juízes ao interpretar a legislação, tentará interpretá-las de acordo com seu ponto de vista, e tentarão fazer isso da forma mais eficiente, isto é, evitando a possibilidade do Poder legislativo elaborar uma nova lei para vetar a interpretação feita pelo Judiciário. Nesse sentido, um sistema com maior estabilidade decisória proporcionaria maior independência ao Poder judiciário.

A essa possibilidade de o legislativo elaborar uma lei para derrubar um entendimento do Judiciário quando esse entendimento for contrário às preferências do legislativo Tsebelis chama de Sobrestamento legislativo (TSEBELIS, 2009: 311). Supondo que a relação entre produção legislativa e

interpretação judiciária seja um jogo sequencial em que o legislativo tem a última jogada, ele poderia sempre evitar uma interpretação legal elaborando uma nova lei. Sabendo disso, os juízes tentariam interpretar a legislação dentro do núcleo de unanimidade dos atores com poder de veto, no ponto mais próximo possível de seu próprio ponto ideal, de tal maneira que um juiz cujo ponto ideal se encontre dentro do núcleo de unanimidade poderia escolher o próprio ponto ideal como válido.

Nesse sentido, é lógico entender que em um sistema com alta estabilidade decisória, isto é, com um núcleo de unanimidade muito grande, os juízes teriam uma gama maior de interpretações possíveis, inclusive tomando decisões contra o texto da lei, mas que não poderiam ser sobrestadas, já que estariam dentro do núcleo de unanimidade do sistema político (TSEBELIS, 2009: 312).

**Figura 5: Sistema de atuação da Corte Constitucional para sistemas de veto players com maior ou menor estabilidade decisória.**



A figura acima ilustra essa proposição, ela mostra o núcleo de unanimidade para dois conjuntos de veto players, com a Corte Constitucional (J) na mesma posição. Para o sistema menos estável, com núcleo de

unanimidade menor, o Judiciário teria de optar por uma decisão (J') mais distante de seu próprio ponto ideal (J) do que no sistema mais estável, com núcleo de unanimidade maior (J").

Tsebelis se posiciona de forma bastante diferente quanto às decisões constitucionais, uma vez que por meio dessas decisões os Tribunais constitucionais podem até mesmo declarar leis inconstitucionais, fica claro que o Tribunal constitucional é um ator com poder de veto institucional (TSEBELIS, 2009: 316).

Entretanto, ele entende que na maioria das situações, o Poder judiciário não irá atuar como ator com poder de veto pois estará absorvido (TSEBELIS, 2009: 317). Isso aconteceria por que em função da forma de seleção dos juizes na maioria dos Tribunais constitucionais – pela indicação de um ator com poder de veto, ou pelo acordo entre dois ou mais atores com poder de veto na maioria dos casos<sup>5</sup> – eles tenderiam a ser escolhidos de acordo com suas preferências e entendimentos já revelados em sua atuação profissional, ou mesmo nas sabatinas<sup>6</sup>, de tal maneira que suas preferências se encontrem dentro do núcleo de unanimidade dos atores envolvidos no processo de seleção (TSEBELIS, 2009: 318).

Por fim, Tsebelis conclui que o Poder Judiciário não pode ser considerado ator com poder de veto quando faz interpretação estatutária, em função do sobrestamento legislativo; mas que poderá ser ator com poder de veto quando realizar interpretação constitucional, desde que estejam julgando causas novas e/ou tenham sido indicados pelo governo anterior, nos demais casos ele estará absorvido, e materialmente não atuará com poder de veto.

---

5 Tsebelis apresenta os EUA, a Espanha, a Itália e a Alemanha como exemplos de Cortes constitucionais absorvidas, aos quais eu acrescentaria Portugal (eleição pela assembleia de Portugal) e Brasil (Indicação presidencial com aprovação pelo Senado Federal). Como possível exceção, ele aponta apenas a França, onde as indicações são atribuições do Senado francês (3 juizes) da Assembleia francesa (3 juizes) e do Presidente da República (3 juizes), sem qualquer outro tipo de controle.

6 Pelo menos Brasil e EUA adotam um modelo pelo qual após a indicação presidencial e antes da votação da aprovação pelo Senado, os futuros membros dos Tribunais constitucionais passam por uma sabatina no Senado onde são questionados acerca de seus posicionamentos, conhecimento jurídico e possivelmente identificações com correntes teóricas do Direito.

## 5. O cenário

A presente pesquisa tem como objeto de análise as **Ações Diretas de Inconstitucionalidade** apresentadas ao **Supremo Tribunal Federal** no período de 1995-2010, com exceção daquelas propostas por autores não previstos como legítimos para a propositura desse tipo de Ação pela Constituição da República<sup>7</sup>, totalizando um banco de dados com 3238 casos.

**a) Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs** – são ações que têm por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual, por alegado conflito com norma constitucional, de forma abstrata, isto é, sem a necessidade de estar baseada em um caso concreto. A decisão favorável a uma ADI torna a lei ou ato normativo questionado inválido.

**b) Supremo Tribunal Federal – STF** – é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro. Tem competência exclusiva para julgar originariamente (em primeira e única instância, portanto) as ADIs, além de diversas outras competências originárias e recursais quanto relativas a questões constitucionais. É composto por 11 Ministros cujo processo de recrutamento envolve a indicação presidencial e a aprovação da indicação pela maioria absoluta (50% +1 dos Senadores) do Senado Federal. Além disso, deverão ser cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 e menos de 65 anos, além de possuírem notório saber jurídico e reputação ilibada. Os mandatos são vitalícios, embora sujeitos à aposentadoria compulsória quando o Ministro completa 70 anos de idade.

Pela descrição do STF, podemos perceber que sua composição é resultado de um acordo no qual Presidente da República e Senado Federal são os veto players. Nesse sentido quando o presente trabalho usar as expressões veto players, absorção, absorvido, etc. estará se referindo à relação entre Presidente da República, Senado Federal e os Ministros do STF,

---

<sup>7</sup> Foram excluídas as ADIs propostas por mesas câmaras municipais(3), municípios(2) e por cidadãos individuais(38).

por meio de sua nomeação.

As ADIs analisadas foram classificadas segundo os autores do pedido, segundo os requeridos, segundo resultado dos pedidos de liminar e segundo o resultado final.

Os autores do pedido previstos são pela Constituição da República, artigo 103. A Mesa da Câmara dos Deputados, prevista pelo inciso III, entretanto, não fez uso de sua prerrogativa não tendo proposto nenhuma ADI no período analisado. Os demais autores foram classificados da seguinte forma:

**Tabela 1: ADIs por autor**

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Entidades associativas</b>	829	26%
<b>Partidos políticos</b>	706	22%
<b>Governadores</b>	755	23%
<b>Procurador Geral da República</b>	597	18%
<b>Comunidade jurídica</b>	310	10%
<b>Outros</b>	41	1%
<b>Total</b>	3238	100%

“Entidades associativas” são os autores previstos pelo inciso IX, são as confederações sindicais e entidades representativas de classe de âmbito nacional, com exceção das entidades representativas das carreiras jurídicas, que foram agrupadas sob o título “Comunidade Jurídica”, além delas, também o Conselho Federal da OAB, previsto pelo inciso VII foi agrupado sob o mesmo título. Os “Partidos políticos” com representação no Congresso Nacional constituem a terceira categoria e são previstos pelo inciso VIII. Os “Governadores” de Estados e do Distrito Federal constituem a quarta categoria, e estão previstos pelo inciso V. O “Procurador Geral da República”, chefe do Ministério Público, corresponde à quinta classificação,

previsto pelo inciso VI. Por fim, os demais autores possíveis, o Presidente da República, a mesa do Senado Federal, as Mesas de Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cuja participação corresponde à apenas 1% do total de casos analisados foram agrupados sob a categoria “Outros”.

ADIs podem ser propostas contra leis e atos normativos federais e estaduais, inclusive os atos normativos do Poder Judiciário. Elas foram classificadas quanto ao autor da seguinte forma:

**Tabela 2: ADIs por requerido**

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Legislativo Federal</b>	600	19%
<b>Executivo Federal</b>	422	13%
<b>Legislativo Estadual</b>	1751	54%
<b>Executivo Estadual</b>	160	5%
<b>Poder Judiciário</b>	269	8%
<b>Outros</b>	36	1%
<b>Total</b>	3238	100%

As normas oriundas do “Legislativo Federal” constituem as Leis Federais, Leis Complementares, Emendas Constitucionais e também atos normativos internos ao Congresso, como Resoluções Normativas e Portarias. As normas oriundas do “Executivo Federal” representam as Portarias, Resoluções, Instruções Normativas, Decretos etc., inclusive as elaboradas pelas autarquias federais. De forma semelhante, as normas dos Legislativos Estaduais correspondem às Leis Estaduais e atos normativos das Assembleias Legislativas, a as normas dos Executivos aos Decretos, Portarias, etc. inclusive das autarquias estaduais. Poder Judiciário corresponde aos atos normativos do Poder Judiciário, quer seja Federal ou



Estadual. Por fim, sob o título Outros, estão agrupadas as ADIs propostas contra atos normativos dos Municípios contra os quais não é prevista a possibilidade de ADIs.

Pedidos de Liminar são pedidos para que decisões sejam tomadas antes da decisão final do processo, frequentemente utilizados para obter um provimento provisório do pedido. Os resultados dos pedidos de Liminar foram classificados da seguinte forma:

**Tabela 3: ADIs por resultado da liminar**

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Não houve pedido de liminar</b>	305	9%
<b>Aguardando julgamento</b>	929	29%
<b>Deferida</b>	497	15%
<b>Deferida em parte</b>	127	4%
<b>Indeferida</b>	256	8%
<b>Não conhecida</b>	7	0%
<b>Prejudicada</b>	1117	34%
<b>Total</b>	3238	100%

Uma vez que o pedido de Liminar é uma prerrogativa facultativa dos autores, algumas ADIs não tiveram pedido de Liminar. Além disso, uma boa quantidade dos pedidos de Liminar ainda estavam aguardando julgamento quando do fechamento do banco de dados do presente trabalho. Liminares Deferidas ou Deferidas em parte são aquelas nas quais o Tribunal decidiu favoravelmente, integral ou parcialmente ao pedido de Liminar, enquanto as Indeferidas são aquelas nas quais o Tribunal decidiu contrariamente ao pedido de Liminar. Não conhecidas e prejudicadas são decisões nas quais o Tribunal não chega a analisar o mérito do pedido, seja por que ele não cumpre requisitos formais, seja por que ele já foi solucionado

por algum motivo externo ao julgamento.

Os resultados finais dos processos de ADIs foram classificados da seguinte forma:

**Tabela 4: ADIs por resultado final**

	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Aguardando julgamento</b>	1376	42%
<b>Extinto o processo</b>	111	3%
<b>Improcedente</b>	137	4%
<b>Indeferida a inicial</b>	28	1%
<b>Não conhecido</b>	251	8%
<b>Negado seguimento</b>	270	8%
<b>Prejudicada</b>	532	16%
<b>Procedente</b>	424	12%
<b>Procedente em parte</b>	109	3%
<b>Total</b>	3238	100%

Aqui também existem processos que ainda não tinham sido decididos quando do fechamento dos dados – Aguardando julgamento – processos cuja decisão foi contrária ao pedido do autor – Improcedentes – Processos extintos sem a resolução de mérito pelo descumprimento de algum requisito processual – Extinto o processo, Não conhecido, Negado Seguimento, Indeferida a inicial – pela resolução do mérito por algum motivo externo ao julgamento – Prejudicada. Por fim, o resultado pode ser ainda Procedente ou Procedente em parte, caso o pedido tenha sido integralmente ou parcialmente concedido pelo Tribunal.

Pelo cruzamento entre os possíveis Autores e Requeridos nos processos de ADIs, é possível observar quais acontecem com maior

frequência, isto é, quais são os conflitos políticos típicos dentre aqueles que são levados à apreciação do Poder Judiciário pela via do Controle Concentrado de Constitucionalidade, conforme a ilustra a tabela 5 abaixo:

**Tabela 5: ADIs – Cruzamento Autor X Requerido**

Autor	Requerido					
	Legislativo Federal	Executivo Federal	Legislativo Estadual	Executivo Estadual	Judiciário	Outros
<b>Entidades Associativas</b>	27%	18%	42%	6%	5%	1%
<b>Partidos Políticos</b>	24%	29%	28%	8%	7%	4%
<b>Governadores</b>	6%	2%	84%	4%	3%	0%
<b>Procurador Geral da República</b>	11%	3%	69%	2%	15%	0%
<b>Comunidade Jurídica</b>	25%	9%	47%	1%	18%	0%
<b>Outros</b>	34%	12%	29%	5%	20%	0%

Pode-se notar que as normas oriundas dos Poderes Legislativos, são mais frequentemente questionadas por todos os autores, com exceção dos Partidos políticos, que questionam mais normas oriundas do Poder Executivo Federal do que do Poder Legislativo Federal. Além disso, as normas estaduais são também mais frequentemente questionadas, novamente com exceção dos Partidos Políticos, que questionam majoritariamente normas Federais e das Entidades associativas, que questionam de forma bastante semelhante normas Federais e Estaduais.

Além disso, Percebe-se que as normas do Executivo Estadual e do Poder Judiciário raramente são questionadas, enquanto o questionamento das normas oriundas do Executivo Federal, e do Poder Legislativo são mais questionadas. É possível notar ainda que apenas os Partidos Políticos e Entidades Associativas questionaram normas de origem Municipal.

Destacam-se, entretanto, claramente a atuação de Governadores e

do Procurador Geral da República contra os atos normativos de origem no Poderes Legislativos Estaduais. Com, respectivamente, 84% e 29%, respectivamente, das ADIs propostas por esses autores, contra os 47% da Comunidade Jurídica, também contra normas dos Poderes Legislativos Estaduais, que representa o terceiro conflito preferencial.

Conforme a teoria da absorção de Tsebelis, podemos considerar os requeridos das ADIs como absorvidos ou não absorvidos em relação ao fato de atuarem na indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, temos os conflitos classificados da seguinte forma:

**Tabela 6: ADIs – Cruzamento Autor X Tipo de Requerido**

Autor	Requerido	
	Não absorvido	Absorvido
Entidades Associativas	55%	45%
Partidos Políticos	46%	54%
Governadores	92%	8%
Procurador Geral da República	86%	14%
Comunidade Jurídica	66%	34%
Outros	54%	46%

Ou seja se percebe um razoável equilíbrio nos pedidos de ADIs contra normas dos requeridos absorvidos e não-absorvidos, com exceção dos Governadores e do Procurador Geral da República, que questionam preferencialmente normas de requeridos não absorvidos.

## **6. A defesa e o ataque nas ADIs**

Passa-se a partir de agora a analisar as taxas de sucesso nas ADIs, relativas aos requeridos (defesas) e aos autores (ataques). Começando pelos requeridos, a tabela abaixo mostra a quantidade de processos que ainda aguardam julgamento ou que ficaram prejudicados; os insucessos, tanto

os formais (quando as ADIs são julgadas sem a resolução do mérito) quanto os materiais (quando as ADIs são julgadas improcedentes) e, por fim, os sucessos (integrais e parciais) obtidos contra cada Requerido, isto é, essa tabela responde à pergunta: quantas ADIs são julgadas procedentes (sucesso) ou improcedentes (insucesso) quando pedidas contra cada tipo de requerido, e quantas não tiveram resultado.

**Tabela 7: ADIs por Requerido, segundo o resultado**

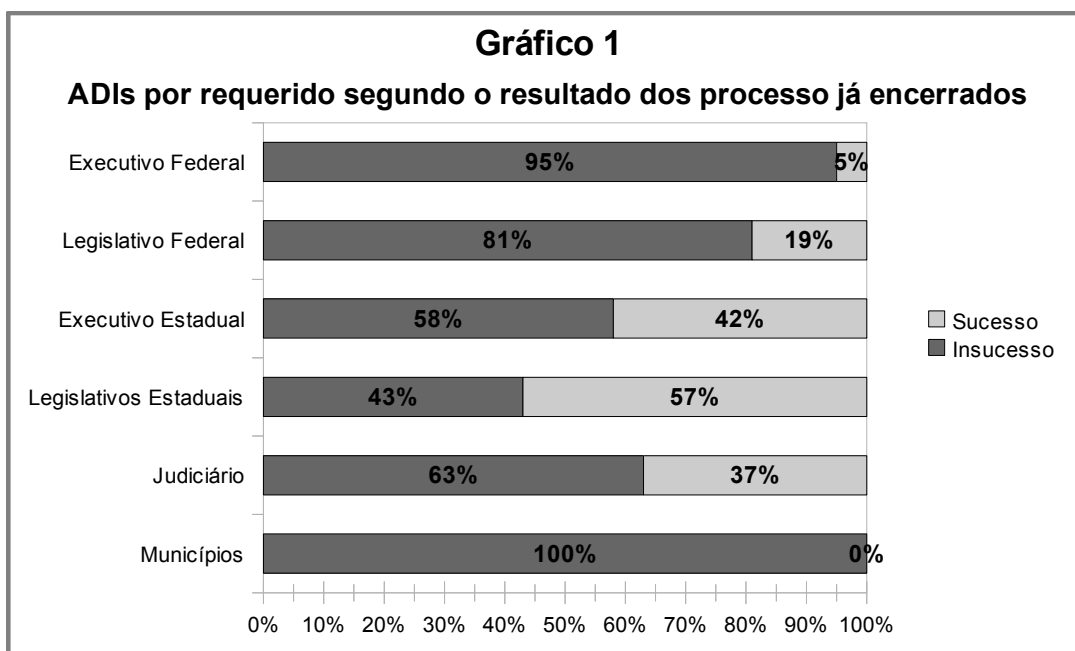
Requerido	Resultado Final		
	Não houve resultado	Insucesso	Sucesso
Executivo Federal	60%	38%	2%
Legislativo Federal	64%	30%	7%
Executivo Estadual	43%	33%	24%
Legislativo Estadual	60%	17%	23%
Judiciário	57%	27%	16%
Municípios	11%	89%	0%

Nota-se que as ADIs pedidas contra os Executivos Estaduais, em primeiro lugar, contra os Legislativos Estaduais em segundo lugar e contra o poder judiciário em terceiro lugar possuem taxas de sucesso semelhantes e bem maiores do que as ADIs pedidas contra o Legislativo e particularmente, o Executivo Federais. Como os atos normativos dos Municípios não podem ser questionados por ADIs, a taxa de sucesso contra eles é zero.

Além disso, nota-se que a grande maioria dos processos não tiveram qualquer resultado, o que mostra uma relativa morosidade quanto ao julgamento das ADIs.

O Gráfico 1 abaixo analisa as taxas de sucesso levando em

consideração apenas os processos que tiveram resultado, isto é, ignorando aqueles que ainda aguardam julgamento e aqueles que foram considerados prejudicados:



Sem se levar em consideração os processo sem resultado, a diferença entre as taxas de sucesso mais baixas contra o Executivo e o Legislativo Federais e mais altas contra os demais requeridos fica ainda mais nítida. Apenas 5% das ADIs propostas contra atos normativos do Executivo Federal e 19% das propostas contra atos normativos do Legislativo Federal obtiverma sucesso. Começa a se configurar uma relativa blindagem aos atos normativos federais nos processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

Na outra ponta, isto é, observando os resultados relativamente aos Autores, a tabela abaixo mostra a quantidade de processos que ainda aguardam julgamento ou que ficaram prejudicados; os insucessos, tanto os formais (quando as ADIs são julgadas sem a resolução do mérito) quanto os materiais (quando as ADIs são jugadas improcedentes) e, por fim, os sucessos (integrais e parciais) obtidos por cada Autor, isto é, essa tabela

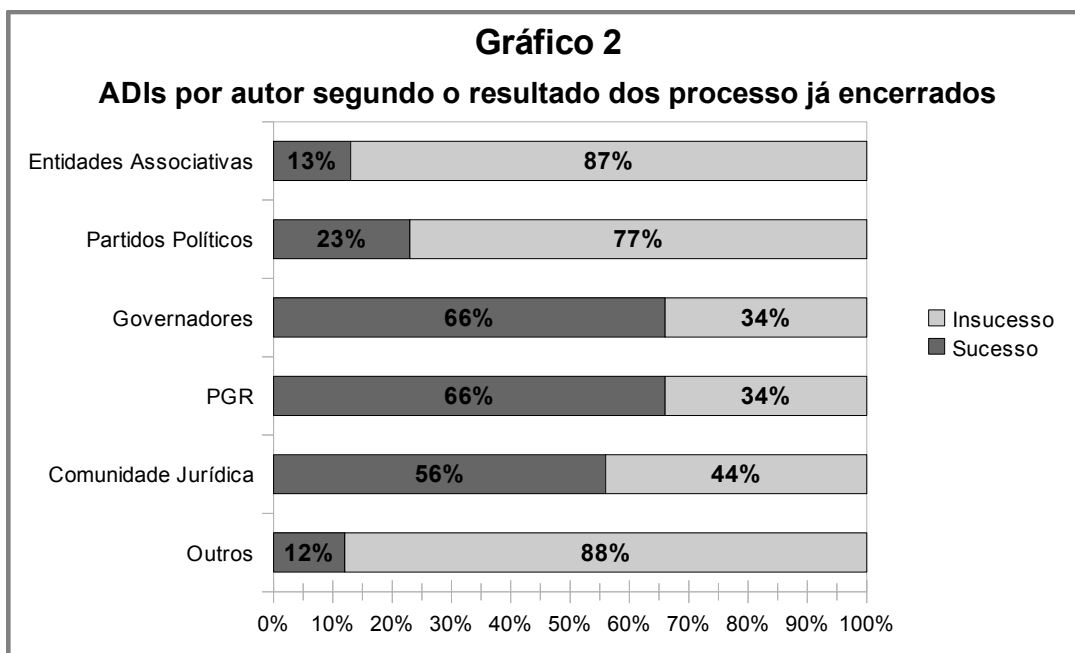
responde à pergunta: quantas ADIs são julgadas procedentes (sucesso) ou improcedentes (insucesso) quando pedidas por cada tipo de autor, e quantas não tiveram resultado.

**Tabela 8: ADIs por Autor, segundo o resultado**

Autor	Resultado Final		
	Não houve resultado	Insucesso	Sucesso
Entidades Associativas	57%	38%	6%
Partidos Políticos	54%	35%	11%
Governadores	57%	15%	29%
Procurador-Geral da República	63%	13%	25%
Comunidade Jurídica	74%	11%	15%
Outros	59%	37%	5%

Nota-se que as ADIs pedidas pelos Governadores, em primeiro lugar e pelo Procurador-Geral da República – PGR – em segundo lugar possuem taxas de sucesso semelhantes, e mais altas, enquanto as ADIs requeridas pelas entidades representativas das carreiras jurídicas e pelos partidos políticos possuem taxas de sucesso médias, porém, ainda bastante maiores do que as das ADIs requeridas pelas Entidades Associativas e demais autores.

O Gráfico 2 abaixo analisa as taxas de sucesso levando em consideração apenas os processos que tiveram resultado, isto é, ignorando aqueles que ainda aguardam julgamento e aqueles que foram considerados prejudicados:



Sem se levar em consideração os processos sem resultado, a diferença entre as taxas de sucesso mais altas obtidas pelos Governadores, pelo Procurador Geral da República e pela Comunidade Jurídica ficam mais nítida. Governadores e Procurador Geral da república apresentam uma taxa de sucesso de 66%, enquanto as entidades representativa das carreiras jurídicas apresentam uma taxa de sucesso de 56%. Ao contrário do que vimos na tabela 7 acima, os partidos políticos possuem uma taxa de sucesso, quando se analisa apenas os processos que tiveram resultado, muito menor (23%) do que a das entidades representativas das carreiras jurídicas, isso ocorre por que o percentual de processos sem resultados das entidades representativas das classes jurídicas é bem maior, com 74%, em relação a uma faixa de 54% a 63% dos demais, o que significa que o Tribunal demora mais a julgar os processos dessa classe. Além disso, as taxas de sucesso das Entidades associativas (12%) e demais autores (13%) é ainda menor do que a dos partidos políticos

Começa a se visualizar a força que a classe jurídica – PGR e entidades representativas da classe, possuem nos processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Os Governadores apresentam uma taxa de



sucesso igualmente alta, mas isso se deve mais ao fato de que eles raramente questionam normas dos requeridos mais protegidos pelo STF do que por sua própria força. Isso é melhor observado nas tabela 9 e 10 abaixo:

**Tabela 9: Taxa de sucesso dos autores nas liminares, por tipo de requerido**

Autor	Requerido		
	Geral	Não absorvido	Absorvido
Entidades Associativas	55%	63%	43%
Partidos Políticos	44%	54%	37%
Governadores	85%	86%	67%
Procurador Geral da República	90%	94%	56%
Comunidade Jurídica	81%	86%	70%

Nessa tabela se observa que as taxas de sucesso nos pedidos de liminares é sempre menor contra os requeridos absorvidos do que contra os requeridos não absorvidos, para todos os autores, e que, as taxas de sucesso de Governadores, PGR e Entidades representativas das carreiras jurídicas são maiores do que as dos demais autores. Entretanto, quando se analisa os resultados finais, os resultados apresentam uma diferença.

**Tabela 10: Taxa de sucesso dos autores, por tipo de requerido**

Autor	Requerido		
	Geral	Não absorvido	Absorvido
Entidades Associativas	13%	19%	6%
Partidos Políticos	23%	36%	9%
Governadores	66%	67%	36%
Procurador Geral da República	66%	70%	43%
Comunidade Jurídica	56%	67%	35%

Percebe-se que os resultados continuam sendo menores contra os requeridos absorvidos, para todos os autores, porém, quando se analisa a diferença entre as taxas de sucesso dos autores, percebe-se que, muito embora todas elas caiam um pouco a taxa de sucesso dos Governadores cai de forma bem mais impactante, de 67% para 36% contra requeridos absorvidos, enquanto cai apenas de 86% para 67% contra requeridos não absorvidos.

Por esse motivo, para analisar o impacto de autores e requeridos nas chances de sucesso das ADIs, agrupei o PGR com as entidades representativas da classe jurídica, como autores membros da comunidade jurídica, em oposição aos demais autores. Da mesma forma, os requeridos estão agrupados entre absorvidos (Executivo e Legislativo federais) e os demais como não absorvidos, e elaborei dois modelos logísticos, para as variáveis dependentes “sucesso em liminares” e “sucesso em ADIs”, respectivamente:

**Tabela 11: Influência da absorção e da comunidade jurídica estimadas por modelo logístico para a variável dependente “sucesso em liminares”.**

Variáveis	Chance de sucesso nos pedidos de liminares nas ADIs
Constante	3,795***
Autor membro da comunidade jurídica	2,225*
Requerido absorvido	0,194***
Número de Casos	887

\*95% de significância; \*\*99% de significância\*\*\*99,9% de significância

O modelo acima mostra que as chances de sucesso em liminares de autores membros da comunidade jurídica são 2,2 vezes maiores do que as chances dos demais autores, com 95% de significância, enquanto as chances de sucessos contra uma norma elaborada por um requerido absorvido são 5

vezes menores, com 99,9% de significância.

**Tabela 12: Influência da absorção e da comunidade jurídica estimadas por modelo logístico para a variável dependente “sucesso em ADIs”.**

Variáveis	Chance de sucesso nas ADIs
Constante	1,004
Autor membro da comunidade jurídica	2,480***
Requerido absorvido	0,133***
Número de Casos	1330

\*95% de significância; \*\*99% de significância\*\*\*99,9% de significância

Já nos resultados finais, o modelo acima mostra que as chances de sucesso de autores membros da comunidade jurídica são 2,5 vezes maiores do que as chances dos demais autores, com 99,9% de significância, enquanto as chances de sucessos contra uma norma elaborada por um requerido absorvido são 7,5 vezes menores, com 99,9% de significância.

## 7. Conclusões

Os resultados da análise elaborada indicam que, de fato, existe uma blindagem às normas elaboradas pelos Poderes Executivo e Legislativo federais nas ADIs, o que corrobora a teoria da absorção, já que são eles os responsáveis pela indicação dos Ministros do STF. As chances de sucesso em ADIs contra esses atores são gritantes 7,5 vezes menores do que contra os demais.

Entretanto, não se pode concluir daí que a absorção é completa, de tal maneira que, como Tsebelis pensou que fosse possível, possa-se descartar o Poder Judiciário como veto player no processo legislativo. As taxas de sucesso em todas as circunstâncias são altas o bastante para descartar essa possibilidade.

A importância do Poder Judiciário como veto player no processo legislativo subnacional é ainda mais visível já que grande parte das ADIs são

propostas contra normas dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais e, como já era previsto, não há qualquer absorção quanto a esses atores. As chances de sucessos de uma ADI proposta por um membro da comunidade jurídica são 2,5 vezes maiores do que das ADIs propostas pelos demais proponentes.

Além disso, e por fim, os resultados da presente pesquisa mostram que a força da atuação da classe jurídica, por meio do Procurador Geral da República, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e das entidades representativas de Magistrados e membros do Ministério Público frequentemente é capaz de sobrepujar a força da absorção, fazendo com que a importância do Poder Judiciário enquanto veto player no processo legislativo fique ainda maior.

Em trabalhos futuros, será avaliado ainda o impacto da natureza da decisão do STF (se representam atitudes contra-majoritárias ou preferências procedimentais) e dos temas em pauta, de acordo com a natureza das normas questionadas pelas ADIs. Além disso, para compreender melhor a força da absorção, será necessário elaborar um estudo sobre a atuação de cada Ministro, para além da atuação da Corte como um todo.

## **8. Referências Bibliográficas**

CASTRO FILHO, Osvaldo Alves de. *A obrigatoriedade da decisão no direito: subsídios para a elaboração de uma teoria da decisão jurídica*. São Paulo: USP. 2007. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP.

DAHL, Robert A. "Decision-making in a Democracy: the supreme court as a national policy-maker". *Journal of Public Law*. Role of the Supreme Court Symposium. p.137-153. 1957.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. "The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems

of government”. *Law and Society Review*, v. 35, n. 1, p. 117-165. 2001.

LANDAU, David. “Political institutions and judicial role in comparative constitutional law”. *Harvard International Law Journal*. v. 51, n. 2, p. 319-337. Summer, 2010.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARIANO SILVA, Jeferson. *Crítica da Judicialização da Política*. Rio de Janeiro: IESP-UERJ. 2011. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao IESP-UERJ.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

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

## **9. Legislação de referência**

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) Consulta em 10 de agosto de 2011.