

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PARTIDOS NO SUPREMO: EXPLORANDO A CONTEMPORANEIDADE DO
CONTROLE CONSTITUCIONAL À DISPUTA POLÍTICA.**

Gabriela Fischer Armani
(Mestrado – DCP/USP)

Trabalho preparado para apresentação no
X Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP, de 9 a 13 de
novembro de 2020.

SÃO PAULO
2020

I. Introdução

Em que medida o controle constitucional representa uma arena de prorrogação da disputa em torno da aprovação das políticas? Se processos políticos impactam na produção de políticas públicas e normas aprovadas nos poderes eletivos podem ser vetadas por tribunais constitucionais, então estes são atores relevantes ao *policy-making*. O *timing* do controle de constitucionalidade é o tema deste trabalho.

A atribuição institucional alcançada ao Supremo, de revisor judicial da legislação, dada a amplitude do texto constitucional (COUTO; ARANTES, 2006) e da gama de atores e ações de constitucionalidade disponíveis, fornece condições de oportunidade para o acionamento desse poder. Ainda que estudos sistemáticos identifiquem que sua atuação é minoritariamente contramajoritária (DA ROS, 2008; POGREBINSCHI, 2011), sua competência constitucional e as facilidades para seu acionamento¹ oportunizam, para os atores legitimados, a provocação de seu posicionamento em temas de interesse. Para que a nova arena se estabeleça, contudo, é preciso também que o Supremo responda a essas demandas.

Diretamente envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, partidos são atores centrais na proposição de ações de controle de constitucionalidade. Não surpreende que, no Brasil, legendas com representação no Congresso Nacional sejam o segundo grupo de autores que mais move essas ações contra normas federais, respondendo por 30% delas. O desenho institucional brasileiro, entretanto, não estabelece prazo para a sua proposição ou julgamento. Assim, quando mover a ação e quando a decidir decorrem de escolhas dos atores. Por isso, uma forma de responder à questão inicial é desdobrá-la em duas perguntas de pesquisa: a) o ajuizamento de ações contra normas federais pelos partidos é uma estratégia para dar sequência à disputa política em torno de sua aprovação? b) quando o STF é instado a responder à disputa, ele reage?

O objetivo do trabalho é responder, em caráter exploratório, a essas perguntas. Para tanto, são investigadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas por partidos políticos contra normas federais (1988-2015) e mobilizados marcos temporais como indicadores de estratégias predominantes. A proximidade do ajuizamento à

¹ No Brasil, são nove os tipos de autores legitimados a mover ações de constitucionalidade, que, para mover a ação, necessitam apresentar uma petição inicial, documentos comprobatórios da demanda e, se subscrita por advogado, também a sua procuração (Lei n. 9.882/99).

aprovação da norma refletiria interesse em prorrogar a disputa política pelos partidos e a proximidade da decisão judicial ao ajuizamento indicaria interesse do STF em responder contemporaneamente à disputa. São mapeados os tempos decorridos entre aprovação, ajuizamento e decisões, relacionando-os com autor, incumbente e tema das ações. Assumindo que o *timing* é um elemento importante para a identificação de preferências, são apresentadas nuances sobre a litigância dos partidos que podem ajudar a compreender algumas facetas das estratégias partidárias na arena judicial e das escolhas do STF quando é chamado a exercer o controle concentrado.

Os resultados indicam que 60% das ADIs de partidos são ajuizadas no mesmo ano da aprovação da norma e que eles são, entre os autores mais frequentes no Supremo, os mais rápidos. Cerca de 80% de suas ações com pedido liminar recebem resposta em até três meses da proposição. Concedida liminar, a média de tempo para o julgamento de mérito duplica. Partidos que integraram a oposição foram sempre mais rápidos e ações suas movidas no mesmo ano de aprovação da norma questionada tardaram, em todo o período, mais para serem respondidas do que ações de partidos governistas movidas no mesmo marco temporal.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: na seção II, são apresentadas aproximações teóricas que orientam a pergunta de pesquisa. Na seção III, é apresentado o desenho empírico. Na seção IV, são reportados e discutidos os resultados. Na seção V, são delineadas as considerações finais e apontados alguns caminhos de investigação possíveis.

II. Aproximando arenas institucionais: controle constitucional, *policy-making* e partidos políticos.

A pesquisa propõe, por meio do *timing*, a aproximação de duas arenas institucionais que nem sempre são analisadas em conjunto: a aprovação de políticas nos poderes eletivos e o seu controle constitucional no Judiciário. Busca-se compreender em que medida o controle constitucional é um meio de prorrogação da disputa legislativa em torno da política. Nesse sentido, partidos com representação no Congresso Nacional são atores centrais, pois participam do processo de aprovação das normas, seja no parlamento, seja integrando a coalizão presidencial – no caso de normas editadas pelo Executivo –, e

também são atores legitimados a questioná-las perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, esta seção propõe-se a brevemente (i) discutir o papel atribuído ao controle de constitucionalidade na aprovação de políticas e (ii) aproximar o papel do Judiciário a contribuições da literatura relativa a partidos políticos no *policy-making* e na arena judicial.

Especialmente da segunda metade do século XX em diante, reformas constitucionais em muitos países têm assegurado a superioridade do texto constitucional (FEREJOHN, 2002; HIRSCHL, 2004). Há duas formas, por excelência, de assegurar seu caráter de “lei superior”: a dificuldade para emendar o seu texto e a revisão judicial das leis, exercida, em regra, por cortes constitucionais (LIJPHART, 2003). Essas reformas teriam tornado as cortes fóruns cruciais para o desdobramento de questões fundamentais da *polity* democrática. É na segunda dimensão que a discussão proposta se localiza.

A escolha da revisão judicial como um modo de fazer cumprir o contrato de governo – consagrando-o como garantidor das previsões constitucionais e como árbitro das disputas entre ramos governamentais – também possui um lado amargo aos políticos: ao conceder aos juízes o poder de fiscalizar aqueles para quem foi assignado o poder de governar, a eles também é concedido um pouco deste poder. A concessão de algum nível de *policy-making* seria inerente ao *judicial review*, pois alguma parcela de *rule-making* é inerente à terceira parte na resolução de conflitos (SHAPIRO, 2002).

Nesse sentido, Sweet (2000) demonstra que a proeminência das cortes na dinâmica política não decorre de simples iniciativa de seus membros, mas do próprio processo político constitucional: as cortes surgiram para exercer o papel de controle constitucional da política, mas ele se dá a partir da dinâmica que ocorre entre os atores políticos e institucionais. Ao dar a juízes a jurisdição sobre direitos, restrições substantivas – e não só procedimentais – à elaboração das leis, partidos políticos teriam delegado uma autoridade de formulação de políticas bastante ampla. Assim, uma vez colocado um modelo de revisão judicial em marcha, ele produziria a judicialização da(s) política(s) aprovadas no parlamento.

Esse processo seria interativo: a política constitucional possui várias rodadas e poderá ser catalisadora de outros fenômenos, como a antecipação no processo decisório de maiorias ou minorias políticas e da própria corte. Atores da política sabem que o assunto poderá chegar à corte e esta sabe que o Legislativo poderá reformar suas decisões

ou prerrogativas via reforma constitucional. Ambos, assim, levariam em consideração o comportamento passado e o possível comportamento futuro dos demais atores ao definir suas estratégias e decisões. A política constitucional envolveria, por isso, múltiplas rodadas de interação entre legisladores e juízes constitucionais (SWEET, 2000).

Embora nem sempre com o mesmo nível de importância, o papel das cortes constitucionais como *policy-makers* também é reconhecido por outros expoentes importantes da literatura. Cox e McCubbins (2001) apontam a revisão judicial como um elemento de separação de poderes que pode integrar os determinantes institucionais dos resultados de políticas públicas. A revisão judicial poderia cumprir o papel de evitar a legislação ou representar um meio de continuação da batalha política após a aprovação da norma e, na prática, sua importância estaria mais no segundo papel.

Para que uma corte se pronuncie sobre um caso, sua atuação depende de acionamento e decisão. No Brasil, esses dois estágios não possuem prazos para serem realizados. Dessa forma, ambas as etapas envolvem escolhas: é necessária a decisão de quando ajuizar por parte dos atores que acionam o Supremo e a escolha, por partes dos ministros, de quando decidir. Esse fato permite que, ao se analisar o *timing* das ações de controle constitucional, seja possível inferir escolhas e estratégias empreendidas por acionadores e decisores. A análise conjunta desses marcos temporais permite saber qual é a contemporaneidade do controle constitucional à disputa política.

Hirschl (2004) argumenta que a existência de uma corte constitucional ativa é uma condição necessária, mas não suficiente para uma supremacia judicial assertiva. Embora a atuação das cortes em temas políticos tenda a ser vista como enfraquecedora do rol das instituições majoritárias (TATE; VALLINDER, 1995), para que ela se sustente também é necessário o apoio, tácito ou explícito, de detentores de poder político (HIRSCHL, 2004). Em síntese, o poder judicial seria politicamente construído.

Sistemas políticos, por sua vez, têm como ator central os partidos, que podem ter como objetivo apenas vencer eleições ou também implementar suas políticas de preferência (STOKES, 1999). Partindo do pressuposto de que, outros elementos iguais, atores políticos proeminentes tendem a favorecer o estabelecimento de estruturas institucionais que mais lhes beneficiem, Hirschl (2004) conclui que a proeminência das cortes na dinâmica política beneficia atores políticos, possivelmente em razão da transferência de responsabilidade e da redução de riscos a eles e ao aparato institucional

em que atuam. Se a delegação de poderes pode aumentar o crédito e/ou reduzir a culpa atribuída ao ator político pelo resultado da decisão do órgão delegado, então a delegação beneficiaria esse ator.

Jones (2010) sustenta que partidos e sistemas partidários não afetam o *policy-making* apenas de modo direto, via arena eleitoral, formação de coalizões de governo/oposição e elaboração, criação e implementação de políticas. Sua atuação também pode se dar por meios indiretos, como pela influência na natureza das relações entre Executivo e Legislativo, na coordenação intra e interpartidária e, inclusive, por meio da interação com outras instituições democráticas e atores políticos para além do sistema partidário, como é o caso do Judiciário. Ferejohn (2003), em sentido similar, pontua que, se perseguir legislações é uma atividade inerente à política, conforme cortes constitucionais tenham mais competência em relação às legislações, mais tenderão as cortes, também, a receber atenção política.

Seja para benefício próprio, seja para benefício de suas políticas de preferência, a ida às cortes pode interessar aos partidos na persecução não apenas de objetivos de veto, mas também de objetivos de “voz”: atores políticos podem buscar declarar publicamente sua oposição à *policy* aprovada ou buscar desacreditá-la publicamente. Assim, cortes podem ser uma arena política frutífera mesmo quando a revisão judicial não resulta em veto à legislação (TAYLOR, 2008). Peres e Carvalho (2012) sugerem que, especialmente em sistemas de separação de poderes, a extensão da competição política da arena legislativa para a judicial é plenamente possível.

Uma forma de olhar para a relação entre atores políticos e revisão judicial é a partir das ações ajuizadas por partidos. Considerando que, no Brasil, a União concentra boa parte dos recursos e das competências do país (ARRETCHE, 2013), a disputa política em torno de normas federais tende a ter mais destaque e controvérsia que as demais. Analisar a litigância dos partidos contra normas federais, assim, pode trazer informações relevantes sobre disputas políticas na arena judicial. No Supremo, partidos políticos são responsáveis pelo ajuizamento de cerca de 30% das ações constitucionais contra normas federais. Se partidos buscam maximizar seus ganhos na arena eleitoral e legislativa, não é diferente na arena judicial (TAYLOR, 2008). Taylor e Da Ros (2008) propõem que partidos, especialmente de oposição, podem investir no controle constitucional como mais uma rodada na aprovação de normas, motivados por declarar oposição, impedir ou

retardar a aplicação da lei. No entanto, um aspecto não investigado pela literatura que estuda o controle judicial acionado por partidos é o *timing*. Uma tentativa de sistematizar o tempo na atuação do STF foi o III Relatório do Supremo em Números, dedicado, especialmente, às variações durante o curso do processo (FALCÃO et al, 2014).

O papel potencial do Poder Judiciário como *policy-maker* e a atuação estratégica dos partidos em busca de maximização de ganhos fazem esperar que partidos sejam atores importantes na litigância constitucional. No entanto, esses diagnósticos não permitem saber se, na prática, o controle de constitucionalidade tem a importância esperada. Uma das formas de aterrissar a relevância do controle de constitucionalidade para a dinâmica política é mensurar a sua contemporaneidade à disputa em torno da aprovação das normas.

Se partidos podem encontrar na arena judicial um campo frutífero para obter ganhos e se cortes podem atuar como efetivos pontos de veto do *policy-making*, em que medida esse recurso efetivamente é utilizado como prorrogação da disputa política? E, uma vez utilizado, em que medida o Supremo opta por posicionar-se contemporaneamente à disputa? Esta pesquisa se propõe a dar alguns passos nessa direção. Busca-se compreender em que medida a revisão constitucional é acionada próxima à aprovação das políticas e em que medida a atuação do Supremo, enquanto instituição potencialmente determinante para a aprovação de políticas, efetivamente representa uma extensão dessa disputa. A análise do *timing* da litigância pode ajudar a responder, ainda que parcialmente, a essas questões.

O ajuizamento de uma ação de inconstitucionalidade anos após a aprovação da norma não parece fornecer os mesmos benefícios de prorrogação da disputa política que a litigância contemporânea a ela, entendidos como benefícios aqueles de “voz” e “veto” (TAYLOR, 2008). Assim, pode-se depreender que o acionamento tardio, embora possa trazer resultados concretos, dificilmente teria como objetivo prolongar a disputa política em torno de sua aprovação. Poderia, por exemplo, servir como meio de mobilização de seus *core voters* (COX, 2005), ou representar demandas de grupos específicos, de quem interesse à legenda veicular demanda gestada externamente à agremiação (BOGÉA, 2018). Para que esta seja prorrogada no tribunal, parece necessário que, em regra, a demanda chegue lá em tempo próximo à sua aprovação, enquanto a disputa política e eventual debate público estão latentes.

Quanto ao tempo de resposta judicial, a decisão proferida em *timing* próximo ao ajuizamento da demanda dá à disputa política um novo estágio, um novo fato político. Concretiza a prorrogação de arena. Ela veicula a posição de um ator relevante que pode vetar a norma, mas não só: pode favorecer espaços de “voz” e repercussão pública aos partidos litigantes. Dado que não há prazo praticado pelos ministros para tanto e que o volume de processos no tribunal é elevado, a decisão rápida refletiria uma priorização da pauta. Por outro lado, o silêncio do Supremo por longo período de tempo refletiria uma escolha de não manifestação/não priorização da pauta enquanto o debate nos demais poderes e/ou na opinião pública pode ser latente. Mesmo que o veto à norma chegue, se ele chegar anos depois da sua aprovação, o seu impacto na disputa política poderá ser menor, ou, ao menos, impor custos maiores aos atores políticos interessados em reativá-lo, uma vez que o debate público envolvido possivelmente terá de ser retomado. Embora não se ignore o seu importante efeito concreto na legislação, a prorrogação da arena legislativa não se daria nos moldes ora delineados. Uma decisão de improcedência, por sua vez, teria ainda menos impacto em *timing* distante, pois não haveria alteração do ordenamento jurídico e o fato político gerado não seria contemporâneo à mobilização que se assume premente em torno da pauta – ou seja, aquela ocorrida em tempo próximo à sua aprovação.

Assim, analisar o *timing* da litigância pode fornecer informações importantes, tanto quanto à estratégia de acionamento, como quanto às escolhas dos ministros de participarem, ou não, da disputa política em torno da norma. A combinação desses fatores permite explorar se o controle constitucional, no Brasil, serve como prorrogação da disputa política, bem como conhecer nuances a esse respeito, como em relação a que temas, incumbentes e litigantes essa atuação é mais ou menos distante da disputa.

III. Procedimentos da pesquisa empírica

A pesquisa empírica analisa os dados disponíveis no banco de dados “Ações Diretas no Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988-2015)”, de Canello (2016), que compreende as ações de controle concentrado ajuizadas entre 1988 e 2015. Adota-se como unidade de análise as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas por partidos políticos, questionando diplomas federais, que totalizam 546 ações. A análise é

centrada em ADIs por duas razões: (i) como se quer dimensionar o controle constitucional na dinâmica política, interessa analisar o uso de ações de constitucionalidade que tenham como objetivo, ao fim e ao cabo, incidir no resultado do processo político que as aprovou, o que é próprio das ADIs e, não, de outras ações constitucionais; (ii) as ADIs representam 92,57% das ações ajuizadas por partidos (1988-2015). É, portanto, o tipo de ação mais utilizado e que permite identificar maior variação nos dados – e, por consequência, padrões e contrastes mais relevantes.

Realiza-se análise descritiva, especialmente de médias e frequências, e descrevem-se os tempos decorridos entre aprovação, ajuizamento e decisões, relacionando-os com a legenda autora da ação, os incumbentes à época do ajuizamento, a posição das legendas em relação ao incumbente e os temas das ações. Tempos relativos à aprovação, ajuizamento e decisões, bem como dados de autoria, posição em relação ao incumbente e temas das ações estão disponíveis em Canello (2016). Foram construídas as variáveis de *timing* de ajuizamento, que consiste na diferença entre o ano de ajuizamento e o de aprovação da norma, *timing* para liminares, que consiste na diferença entre a data da liminar e a de ajuizamento, e *timing* para julgamento, que consiste na diferença entre a data de julgamento e a de ajuizamento.

A variável *anonorma*, disponível em Canello (2016), é dado compilado e público abrangente para verificar a passagem de tempo entre a aprovação da norma e o ajuizamento de ações de constitucionalidade. Será, por isso, empregada para mensurar o *timing* de ajuizamento das ações. Possui, no entanto, uma limitação importante: apenas contém o ano da norma. Restringe consideravelmente, assim, o cálculo do *timing* de ajuizamento, que será reportado em anos. Quanto ao *timing* de julgamento, a base contém as datas completas relativas a início da ação, liminares e julgamentos de mérito. Essa etapa da pesquisa será reportada, portanto, em dias.

Para o levantamento, parte-se de alguns pressupostos iniciais que deverão ser testados em momento futuro: normas judicializadas foram palco de divergência na arena política; ações mobilizadas contemporaneamente à aprovação das normas são predominantemente motivadas pela vocalização e/ou derrubada de, ao menos, parte daquela norma; o momento da tomada de decisão também reflete comportamento estratégico.

Para responder às perguntas de pesquisa, mobilizam-se marcos temporais como indicadores de estratégias predominantes. A proximidade do ajuizamento à aprovação da norma refletiria interesse em prorrogar a disputa política e a proximidade da decisão judicial ao ajuizamento indicaria interesse do STF em responder contemporaneamente à disputa. Para tanto, interessa saber quais os tempos médios de cada marco temporal e compreender se há variações a depender de algum dos aspectos objeto de análise. O ajuizamento “0” – em que a diferença entre o ano da ação e o ano da norma é igual a zero – será considerado contemporâneo à disputa política. Para a análise da contemporaneidade das decisões, marcos como 90 e 180 dias serão empregados.

A pesquisa é exploratória e não tem o objetivo de testar hipóteses. Sua principal contribuição é apresentar um panorama do *timing* do controle constitucional em relação à disputa política, permitindo conhecer padrões partidários de litigância e fornecendo subsídio para pesquisas futuras.

IV. Resultados: a contemporaneidade do controle constitucional à disputa política.

IV.1. A litigância dos partidos em perspectiva

A análise da contemporaneidade do controle de constitucionalidade à aprovação da norma não demandaria, por si só, que fossem privilegiados partidos políticos ou ações movidas em face de normas federais. O que justifica a priorização desse ator é a sua maior proximidade ao processo de aprovação da norma e, quando este se dá no Legislativo, sua participação ativa nele. A ênfase em normas federais decorre da centralização das principais competências legislativas na União (ARRETCHE, 2013).

A fim de comparar o recorte da pesquisa com o quadro de litigância no Supremo, coletaram-se alguns dados mais amplos. Interessa saber, de início, se a litigância partidária, federal e via ADI tem, quanto ao *timing*, alguma diferença em termos comparativos com outros legitimados e outras classificações de ações do controle concentrado.

A litigância contra normas federais tem, entre os acionadores mais frequentes, os mesmos quatro atores que se destacam na litigância geral: associações e entidades de classe, Procuradoria-Geral da República (PGR), partidos políticos e governadores. A

partir de Canello (2016), verifica-se que os partidos passam de ser responsáveis por cerca de 20% do acionamento de ações de controle concentrado para responsáveis por 30% das ADIs contra normas federais, ficando atrás apenas das associações e entidades de classe, responsáveis por 46,66% das ações nessa categoria. Seguem-se a eles a PGR, responsável por cerca de 14% das ADIs federais e os governadores, que ajuizaram cerca de 6% delas.

Das ações do controle concentrado movidas entre 1988 e 2015, pelo menos 50% foram ajuizadas até um ano após o ano de aprovação da norma e 75% delas foram levadas ao Supremo em até três anos da aprovação. Ações do controle concentrado possuem média de 3,05 anos para ajuizamento e o tempo médio para ADIs é 2,7 anos para normas de qualquer esfera e 2,38 para normas federais. Dada a função a que servem as ADIs, é esperado que o seu tempo médio de ajuizamento seja inferior àquele das ações do controle concentrado em geral. O tempo reduzido para moção de ações em face de normas federais pode ser um indicativo de que conflitos da esfera federal tendem a ter maior repercussão e motivar estratégias mais rápidas, quando comparadas com normas estaduais.

Partidos acionam o Supremo, em média, mais rápido que associações e que a PGR: 1,88 anos, 2,54 anos e 2,98 anos, respectivamente. Uma outra forma de compará-los é pelo percentual de ações ajuizadas no mesmo ano de aprovação da norma questionada. Partidos são os únicos a ajuizar suas ações, em mais de 60% das vezes, no mesmo ano em que a norma é aprovada. Associações e entidades de classe o fazem 45% das vezes e a PGR apenas em pouco menos de 1/3 delas. A comparação reforça a pertinência de, na análise das relações entre política e controle de constitucionalidade, dar atenção especial aos partidos. Embora não sejam os atores percentualmente mais assíduos no Supremo, são aqueles que agem mais rápido, especialmente em âmbito federal.

Entre as ADIs ajuizadas contra normas federais, partidos possuem, também, a maior proporção de ações ajuizadas contemporaneamente à aprovação das normas: 62,09% de suas ações são ajuizadas no mesmo ano em que a norma é promulgada e mais de 80% o são até um ano depois. Para fins de comparação, esses percentuais são superiores às ações ajuizadas contra normas estaduais (apenas pouco mais de 40% delas são ajuizadas por partidos no mesmo ano de aprovação da norma). Além disso, considerando o alto percentual de ações contra normas federais ajuizado no mesmo ano da norma – bastante abaixo do tempo médio de 1,88 anos –, parece haver ações movidas em tempos mais distantes que influenciam a média para valor bastante acima da mediana.

Assim, esses dados iniciais corroboram a expectativa teórica de que partidos utilizem o Supremo como mecanismo de prorrogação da disputa política em torno da norma. Essa prorrogação da disputa no Supremo tende a ocorrer com mais frequência pelos partidos do que por outros atores, via ADIs e em face de normas federais.

Para começar a mapear o *timing* de resposta do Supremo, foram levantados os tempos médios relativos a quantos dias, uma vez ajuizadas, as ações tardam para receber decisões. Cumpre registrar que, das 5775 ações disponíveis no banco de Canello (2016), 3572 registram alguma decisão liminar. Entre os casos que receberam decisão liminar, metade foi proferida em até 21,5 dias após o início da ação. Sua comparação com a média (138,82 dias) e os valores do terceiro quartil (90,25 dias) e máximo (6625 dias) indicam haver poucos casos que tardaram muito mais do que a grande maioria, que recebeu liminar contemporânea ao ajuizamento.

Quanto à data de julgamento de mérito, metade das ações receberam decisão em até 909,5 dias. Novamente, contudo, a média é superior (1587,40 dias) e há grande variação nos valores concentrados no último quartil (terceiro quartil, 2436,20; valor máximo, 9256). Dado que decisões liminares estão presentes em mais de 60% das ações do banco, foram apurados os tempos médios de julgamento para ações que receberam e que não receberam decisão liminar. Julgamentos de mérito em ações que receberam decisão liminar tendem a levar pelo menos o dobro do tempo que levaram, em média, ações de igual classificação sem liminar.

Em média, pedidos liminares recebem decisão mais rápido em ADIs contra normas estaduais (média de 127,9 dias) do que naquelas em face de normas federais (156,45). Em relação aos três principais litigantes, a maior agilidade do Supremo em normas estaduais apenas se mantém em ações de associações. Naquelas ajuizadas por partidos, liminares em ações federais tendem a ser julgadas, em média, 60 dias mais rápido do que aquelas movidas contra normas estaduais. No caso da PGR, a diferença não é significativa. Na comparação dos tempos de resposta entre autores, verifica-se que, em ADIs federais, pedidos liminares da PGR são julgados, em média, em 72,72 dias, pedidos de partidos em 152,29 dias e de associações em 196,56 dias. Como se vê, a média dos partidos é muito próxima da média geral para ADIs federais.

Embora os dados apresentados não tenham como objetivo, nem permitam afirmar qual o efeito da autoria no *timing* de julgamento, a descrição sugere haver diferença na

agilidade do Supremo para responder a diferentes autores, destacando-se a maior rapidez em ações da PGR. A fim de cruzar as duas dimensões temporais, calcula-se o *timing* das liminares em relação ao *timing* de ajuizamento.

Quanto às liminares, o tempo médio para decisão em ações contra normas federais ajuizadas no mesmo ano de aprovação da norma (ajuizamento “0”) é sempre maior do que para ações ajuizadas com um ano de diferença do ano de aprovação da norma (ajuizamento “1”) – são exemplos: ADIs federais – 200,67 e 104,70 dias; ADIs federais de partidos – 170,97 e 117,92 dias; associações federais – 282,80 e 106,38 dias. Para ações ajuizadas com mais de um ano (ajuizamento “>1”), os valores tendem a ser superiores às ações de ajuizamento “1”, mas sempre inferiores às de ajuizamento “0”. A exceção a esse quadro são as ADIs ajuizadas pela PGR, que, quando de ajuizamento “0”, tiveram liminares proferidas, em média, em 55,70 dias, tempo muito inferior aos demais e mesmo às ações movidas com ajuizamento mais distante da norma. Quando se trata de ações ajuizadas contra normas estaduais, esse padrão se inverte. Decisões liminares são mais rápidas para ações de ajuizamento “0”. Esses dados iniciais sugerem que, em regra, o Supremo tarda mais para se posicionar em temas da esfera federal ajuizados contemporaneamente à aprovação da norma. Quando o pedido vem da PGR ou é sobre normas estaduais, o comportamento é diverso: parece haver maior interesse dos ministros de proferirem posição mais rápido.

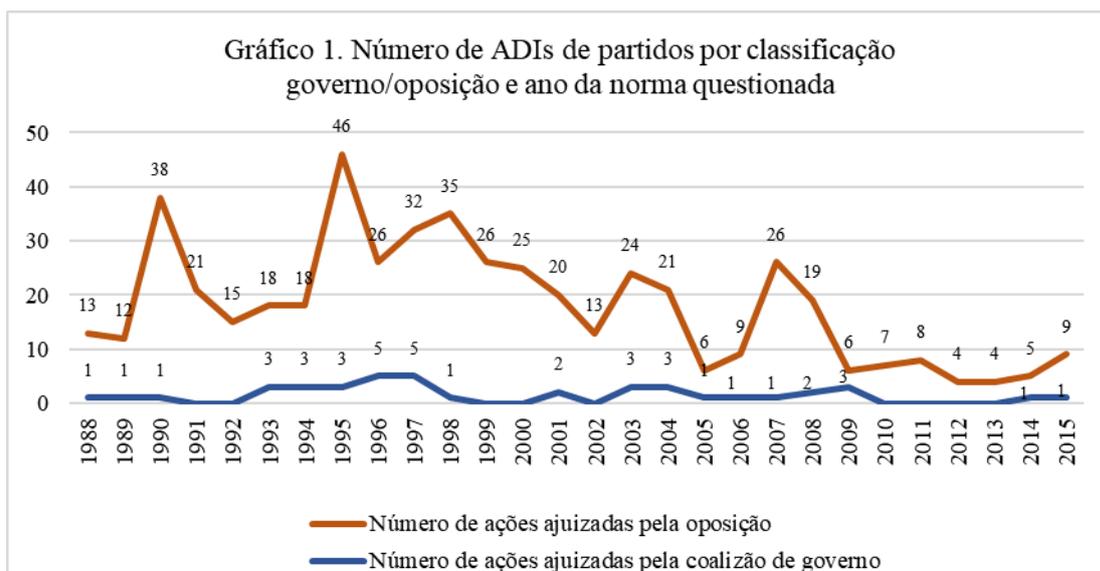
Esse padrão não se repete nos julgamentos de mérito. Talvez em razão dos tempos médios serem elevados e de que, como antes apontado, metade das ações levarem dois anos e meio para serem julgadas – a outra metade leva mais do que isso –, o seu *timing* não parece ser tão sensível ao *timing* do ajuizamento como o *timing* das liminares. Um dado interessante é que mais de 55% das ações federais de partidos receberam julgamento em até seis meses, percentual próximo da marca geral: cerca de 49% das ações do controle concentrado receberam julgamento em até seis meses. Essas proporções sugerem que a morosidade comumente atribuída ao Supremo não se manifesta igualmente a depender das características da ação. Entre os principais litigantes, esse percentual apenas reduz significativamente quando se tratam de ações movidas pela PGR: apenas 39% delas foram julgadas em até seis meses, o que possivelmente está relacionado à rapidez para proferimento de liminares. A situação estabiliza-se pelo desfecho liminar e acaba tardando mais para ser resolvida em caráter definitivo.

IV.2. Acionamento do Supremo pelos partidos: estratégia de prorrogação da disputa política?

Há diversas formas de olhar para estratégias partidárias. Uma delas é a observação de suas ações deliberadas, não obrigatórias. Nesse sentido, o ajuizamento de ações é um instrumento disponível ao partido para vocalizar pautas derrotadas em outras arenas. Conhecer os tempos decorridos entre normas aprovadas e judicializadas pode permitir conhecer um pouco das escolhas que partidos fazem quanto à esfera judicial, bem como compreender o quanto a contemporaneidade do controle à disputa se deve ao momento em que a ação é ajuizada.

Uma das formas de fazê-lo é a partir da posição da sigla com relação ao incumbente. A oposição domina o questionamento da constitucionalidade de normas federais na via judicial, como era razoável esperar, uma vez que as leis questionadas se originam no Congresso ou em decisão do incumbente. 92,31% das ADIs propostas de 1988 a 2015 foram ajuizadas por partidos que, no momento da propositura, situavam-se na oposição, contra 7,69% de ações propostas por partidos da coalizão de governo, o que confirma o diagnóstico anterior de Taylor e Da Ros (2008).

O gráfico a seguir demonstra o ajuizamento das ações por período presidencial, segundo a posição dos partidos entre governo e oposição.



Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

Cumpra registrar que o período em que houve mais ADIs propostas por partidos governistas foi durante os governos Lula (2003-2010), tendo sido identificadas doze ações ajuizadas por partidos da coalizão do governo em cada período, as quais poderiam ser explicadas em razão do “fogo amigo”, relativo à existência de divergências maiores nas coalizões petistas do que no período FHC (TAYLOR; DA ROS, 2008).

Esta seção explora as nuances da temporalidade de acionamento do Supremo entre as legendas partidárias. A partir do diagnóstico de Taylor e Da Ros (2008), espera-se que se, entre os partidos, uns acionam o STF mais rápido que outros, aqueles a fazê-lo sejam os partidos de oposição. Verifica-se essa suposição a partir da classificação entre situação e oposição realizada por Canello (2016).

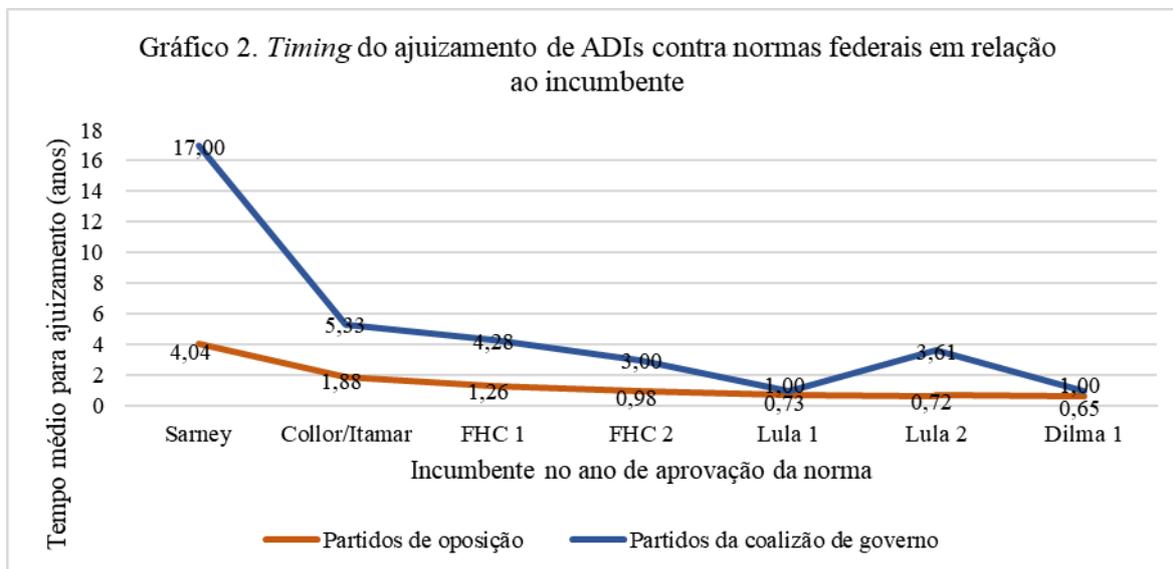
Tabela 1. *Timing* de ajuizamento de ADIs por partidos em anos de acordo com a posição em relação ao incumbente

Categoria	Média de <i>timing</i> para ajuizamento (em anos)	% ações ajuizadas no mesmo ano de aprovação (0)	% ações ajuizadas no ano seguinte à aprovação (1)
<i>Partidos de oposição</i> em ações do controle concentrado	2,08	57,89%	19,48%
Oposição contra normas federais	1,60	64,60%	18,57%
Oposição via ADI	1,96	58,66%	19,55%
Oposição via ADI contra normas federais	1,60	65,04%	18,55%
<i>Partidos de situação</i> em ações do controle concentrado	5,31	25%	20%
Situação contra normas federais	5,80	25%	22,73%
Situação via ADI	5,11	27,03%	20,27%
Situação via ADI contra normas federais	5,29	26,19%	23,81%

Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

A Tabela 1 confirma, de um lado, o esperado: partidos de oposição acionam o Supremo, em média, muito mais rápido do que partidos que integram a coalizão de governo: em média, dois e 5,8 anos da aprovação da norma, respectivamente. Quando restrito o levantamento a ADIs em face de normas federais, a diferença se mantém: ações ajuizadas pela oposição possuem tempo médio de 1,6 anos e, por partidos da situação, 5,3 anos. Por outro lado, a média de dois anos do ano de aprovação da norma para o ajuizamento de uma ação pela oposição parece bastante elevada e não contemporânea à disputa política. Verifica-se, contudo, que partidos de oposição ajuizaram 65% das ações movidas no período no mesmo ano em que aprovada a norma, sugerindo que a média é elevada por casos minoritários. Partidos que integravam a coalizão de governo à época do ajuizamento apenas o fizeram em cerca de 26% das vezes.

Considerando que a intensidade de ajuizamento de ADIs federais pelos partidos oscilou durante o período (Gráfico 1), importa saber se a agilidade de acionamento também oscilou a depender do mandato presidencial:



Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

Analisadas por período, verifica-se que os partidos de oposição ajuizaram, em todos os períodos, ações mais rápido que a situação.² Além disso, suas médias são ainda mais baixas que a média de tempo unificado, que é elevada em razão do período do governo Sarney, que não acompanha a tendência posterior, cuja oscilação fica entre 0,65 e 1,88 anos. A análise dos períodos presidenciais permite identificar que partidos de oposição a governos petistas, embora litigantes menos frequentes do que a oposição aos governos FHC, ajuizaram, proporcionalmente, mais ações no mesmo ano de aprovação da norma do que a oposição anterior.

A mensuração do *timing* de ajuizamento, especialmente nesse caso, em que os tempos médios são próximos de zero, fica prejudicada em razão da ausência da data completa da aprovação da lei, uma vez que, dentro de zero e um, pode haver diferentes padrões de *timing* da litigância, se medida em meses ou dias. Esse será, contudo, um passo de pesquisa futuro.

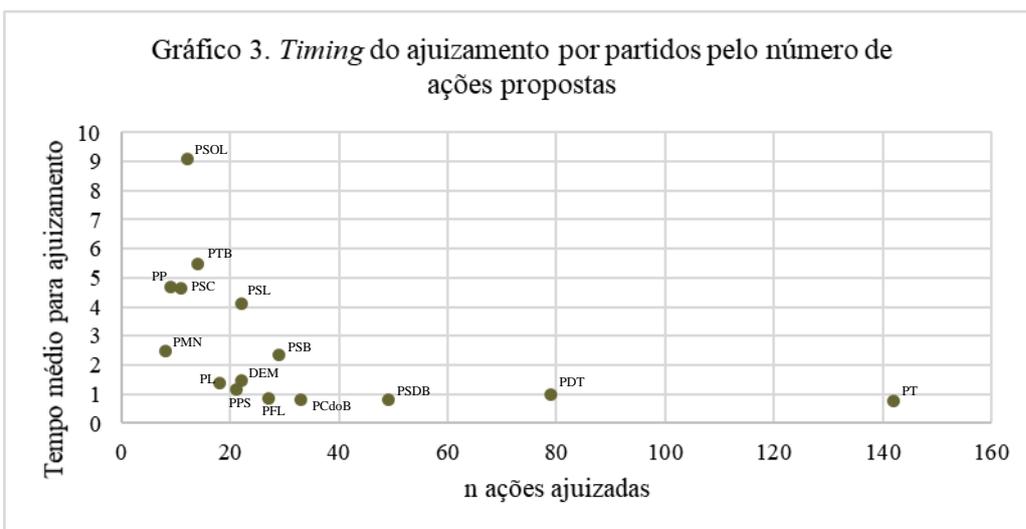
É possível concluir, contudo, que partidos de oposição ajuízam ações buscando declarar inconstitucionais normas da esfera federal mais rápido do que partidos da

² A comparação entre oposição e situação demanda cautela, uma vez que, das 554 ADIs movidas por partidos contra normas federais constantes em Canello (2016), 509 foram movidas por partidos de oposição e apenas 42 por partidos integrantes da coalizão de governo no momento do acionamento.

coalizão. Quando comparado com os tempos médios da PGR e das associações e entidades de classe, partidos opositores também são mais rápidos. Essas informações corroboram a ideia de que a oposição contribui para um controle de constitucionalidade relativamente contemporâneo à disputa política. A efetivação do controle constitucional dependerá, contudo, do proferimento de decisões pelo STF, cujo *timing* voltará a ser abordado na subseção seguinte.

É plausível, contudo, que a estratégia de ida ao Supremo seja diferente para diferentes partidos (TAYLOR; DA ROS, 2008). A Tabela 2, em anexo, registra as siglas litigantes no período sob análise, seus tempos médios de acionamento segundo a posição em relação ao incumbente e o percentual de ações ajuizadas no mesmo ano de aprovação da norma. O percentual de ações ajuizadas no mesmo ano é, em regra, bastante elevado entre os partidos mais assíduos no STF: dos dez litigantes mais frequentes, nove ajuizaram mais da metade de suas ADIs no mesmo ano em que a norma federal foi aprovada e sete o fizeram em mais de 60% das vezes.

O gráfico abaixo busca verificar se há algum padrão entre o número de ADIs contra normas federais ajuizadas por partidos e o tempo médio de ajuizamento de cada sigla. Constam no gráfico as 15 siglas com maior número de ações nessa categoria. Para partidos que ajuizaram mais de 30 ações no período, o *timing* de acionamento é próximo e vai até um ano. Para aqueles que ajuizaram menos de 30 ações, o tempo médio para mover ações tende a tardar mais tempo e a oscilar mais entre as siglas.



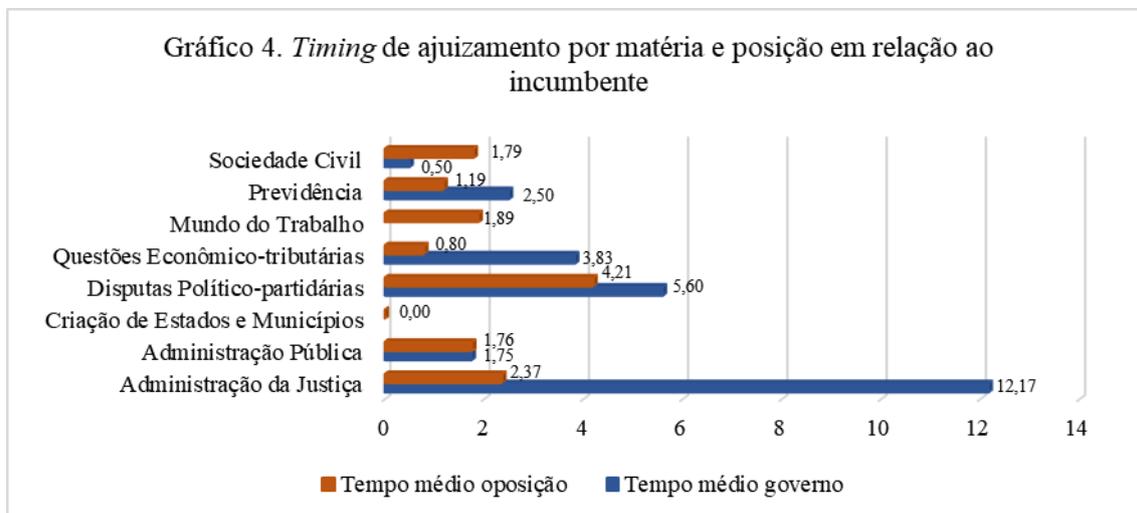
Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

À informação do Gráfico 3 soma-se o fato de que o tempo médio de ajuizamento por sigla também varia de acordo com as ações ajuizadas quando estavam na situação ou na oposição. Quando na oposição, como esperado, o *timing* é inferior. Os tempos médios na oposição de siglas como PT, PSDB, PCdoB e PFL, que dominaram campos de oposição por longo período de tempo, são todos inferiores a um (Tabela 2, em anexo). Essas estão, também, entre as siglas com maior número de ADIs contra normas federais. Considerando o tempo médio para acionamento de partidos (1,88 anos), bem como as nuances entre as siglas aqui referidas, parece que, em verdade, o *timing* de ajuizamento de ADIs contra normas federais por partidos reflete a atuação estratégica de algumas siglas específicas – PT, PCdoB, PSDB, PDT, PFL, DEM e PPS –, pois essa rapidez não é a média de boa parte das demais.

Alguns outros partidos possuem *timing* de acionamento elevado mesmo quando estão na oposição, como PSOL, PTB, PSL, PSC, PP, PMN. São, também, os partidos que possuem, entre os 15 mais assíduos, frequência menor de acionamento. O menor acionamento, o fato de serem siglas relativamente pequenas quanto ao número de votos para o Legislativo no período, com exceção do PP (CEPESP DATA, 2020), e o tempo médio elevado para acionamento do STF via ADI são indícios de que esses partidos podem veicular predominantemente ações não contemporâneas à dinâmica política de sua aprovação. PTB e PSOL, por exemplo, ajuizaram 14,29% e 8,33% de suas ADIs contra normas federais no mesmo ano de aprovação da norma, respectivamente. Uma razão para o baixo índice pode ser o uso de ações judiciais para outros fins que não a prorrogação da disputa da arena legislativa. Bogéa (2018) indica dois casos que fugiriam à dinâmica governo/oposição: o litígio estratégico e as ações de barriga de aluguel. São situações em que agremiações veiculariam ações gestadas fora do partido, as quais não estariam relacionadas à dinâmica parlamentar, mas a pautas de grupos, organizações ou outros parceiros externos à dinâmica partidária. Nesses casos, seria razoável esperar que a contemporaneidade do ajuizamento à aprovação da lei no parlamento não seja constante como parece ser em casos de disputa política.

Uma outra forma de investigar o *timing* do acionamento é quanto ao conteúdo das normas. Partidos ajuízam ações em tempos diferentes de acordo com a matéria? Será empregada a classificação temática de Canello (2016), por ser a mais recente, ciente de que análises temáticas ainda são limitadas, pois altamente subjetivas e capazes de agrupar

ações a partir de um determinado enfoque que pode, em verdade, estar encobrindo diferentes fenômenos de interesse presentes em um mesmo caso.³ O gráfico abaixo reporta os tempos médios de acionamento por partidos contra normas federais:



Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

Ações relativas a temas econômico-tributários e previdenciários possuem tempo médio de acionamento menor do que a média para partidos de oposição, que é 1,6 anos. A diferença sistemática entre partidos de oposição e de situação se mantém na análise por matéria. No entanto, ADIs relacionadas a temas da sociedade civil invertem o cenário: a média para ações governistas é bem menor do que aquela relativa à oposição e bem mais baixa, também, do que a média de acionamento de partidos governistas (5,29 anos). Exploradas diferentes facetas do ajuizamento de ADIs contra normas federais por partidos, passa-se à segunda dimensão da contemporaneidade do controle constitucional: o *timing* do julgamento pelo Supremo.

IV.3. Liminares e julgamentos em ações de constitucionalidade: o STF escolhe participar?

A fim de apurar a contemporaneidade da resposta do STF, ao menos dois caminhos parecem pertinentes: de um lado, identificar seus tempos médios de resposta de acordo com os aspectos elencados na subseção anterior. De outro, saber se, quando

³ São outras tentativas que avançaram nesse sentido: Vianna (1999) e Oliveira (2011).

ajuizadas ações próximas ao momento de aprovação da norma, o Supremo mantém seus padrões de *timing*, ou se há diferenças em razão do momento em que acionado. Esta subseção fará ambos.

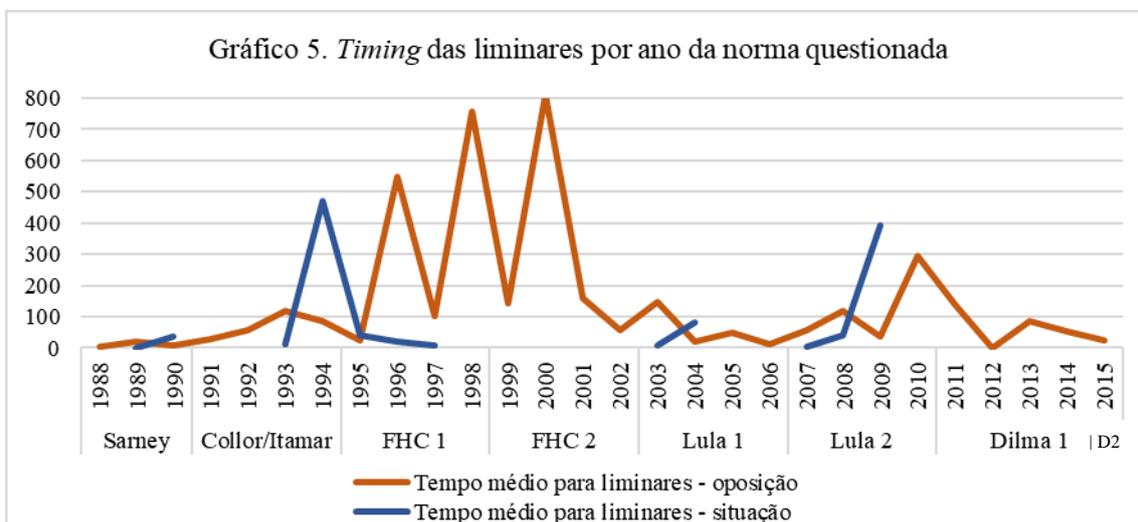
A tabela a seguir informa o tempo médio de resposta do STF de acordo com a posição do autor em relação ao presidente:

Tabela 3. *Timing* julgamento de acordo com posição do partido em relação ao incumbente (em dias)

Categoria	Média de <i>timing</i> para liminares	Média de <i>timing</i> para julgamento	Média de <i>timing</i> julgamento sem liminares	Média de <i>timing</i> julgamento com liminares
Oposição via ADI	184,35	1178,38	649,39	1639,41
Oposição via ADI contra normas federais	158,42	1088,24	687,57	1463,86
Situação via ADI	78,00	1202,55	243,16	1853,57
Situação via ADI contra normas federais	101,85	1194,04	362,18	1897,92

Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

O levantamento dos tempos médios de julgamento demonstra que o Supremo julgou, em média, bem mais rápido as ações de partidos da coalizão de governo. Sabendo que ações da oposição podem tardar mais a serem julgadas, uma pergunta relevante é: o *timing* das decisões varia de acordo com o presidente em exercício quando a norma é aprovada?



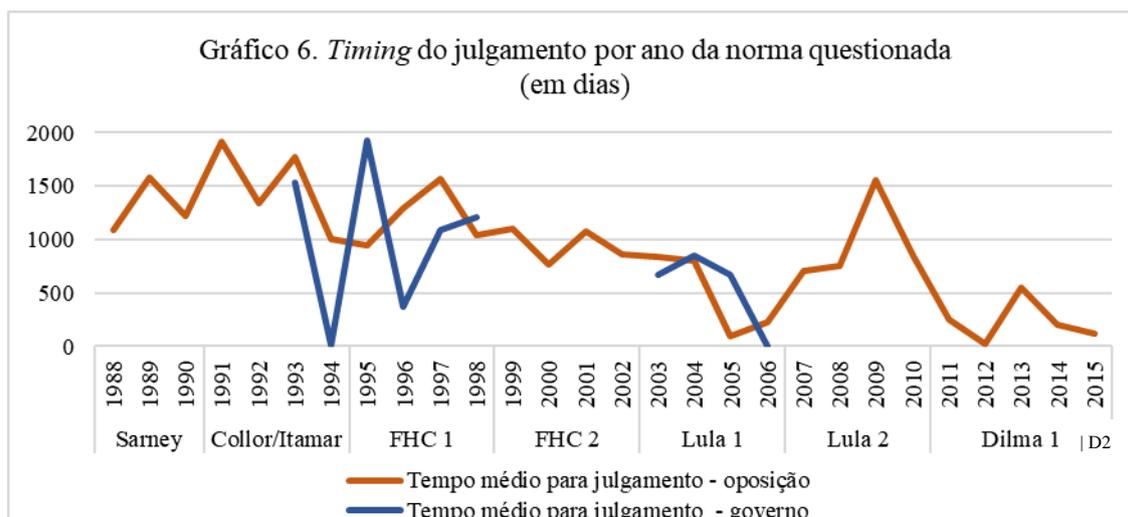
Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

O gráfico acima permite comparar os tempos médios de ajuizamento a depender de quem era o presidente no ano em que a norma questionada foi aprovada, bem como se a ação foi ajuizada pela situação ou pela oposição. Os pleitos da oposição contra normas aprovadas nos governos FHC foram aqueles que tardaram mais, em média, para receber

resposta liminar do Supremo. Nos governos petistas, entretanto, houve uma queda no tempo médio decorrido até decisões liminares serem proferidas. Assim, nos governos FHC, a resposta do STF foi menos contemporânea, em média, à agenda política dos demais poderes, parecendo retardar a prorrogação da disputa na arena judicial. Nos governos petistas, por outro lado, decisões liminares chegaram, em média, cerca de 100 dias após o requerimento.

Quanto às ações governistas, embora os *timings* também oscilem, em razão do baixo *n* e de nem sempre haver ações movidas por partidos da coalizão, a análise temporal é limitada. Em 1994 e 2009, contudo, pedidos liminares de partidos governistas demandaram tempo bastante acima da média para análise.

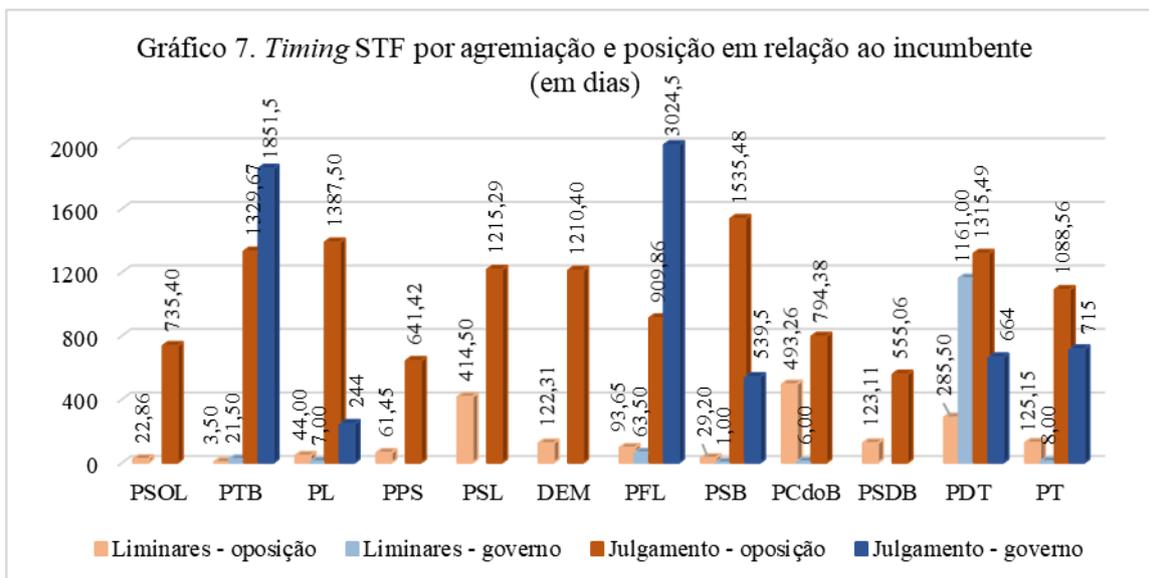
A fim de analisar a resposta via julgamento de mérito, o gráfico abaixo reporta os tempos médios de julgamento de acordo com o ano e incumbente em exercício quando da aprovação da norma, bem como quanto à posição do autor em relação ao incumbente.



Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

O gráfico acima pode ser cotejado com os dados relativos ao *timing* de julgamento relatados na subseção IV.1. O tempo médio para julgar uma ADI é 1188,05 dias. Como o gráfico acima sugere, até 1999 os tempos médios de julgamento de ações da oposição estavam acima da média. A partir dos anos 2000, contudo, ADIs de partidos passaram a receber tratamento abaixo do tempo médio de julgamento. Embora nem sempre regular e menos drástica que a queda relativa a liminares, parece ter havido também uma tendência de redução do tempo de julgamento de normas federais questionadas pela oposição, intensificada a partir de 2002 e excetuado o ano de 2009. Quanto às ações da coalizão de

governo, dada a oscilação de seus tempos médios, sua não continuidade e seu baixo n (o banco totaliza 42 ADIs de partidos da situação contra normas federais), as análises são limitadas, muito embora também se identifique relativa redução no tempo médio de julgamento nas ações posteriores aos anos 2000. O gráfico abaixo explora marcos temporais em relação ao partido autor.



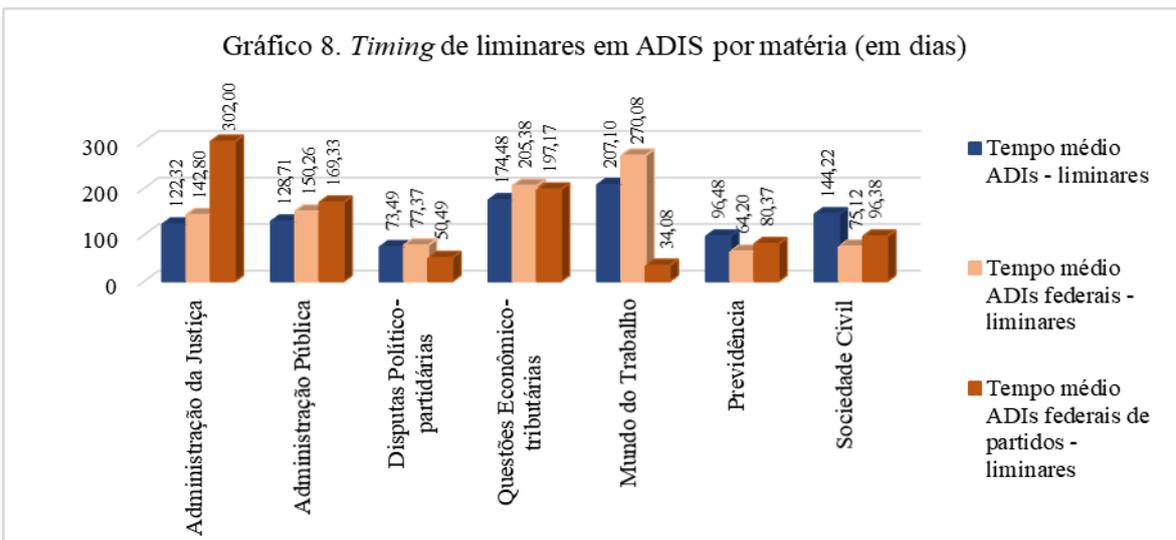
Elaboração da autora a partir de Canelo (2016).

O tempo médio para uma liminar ser proferida em ADIs contra normas federais é 156,45 dias, cerca de cinco meses, portanto (subseção IV.1). Como se pode observar, dos doze partidos com maior número de ações no Supremo, as agremiações PT, PSDB, DEM, PFL e PSB receberam, em média, liminares em até cerca de 125 dias. Embora a diferença seja de cerca de 30 dias, ações desses partidos foram respondidas, em média, mais rápido que as demais.

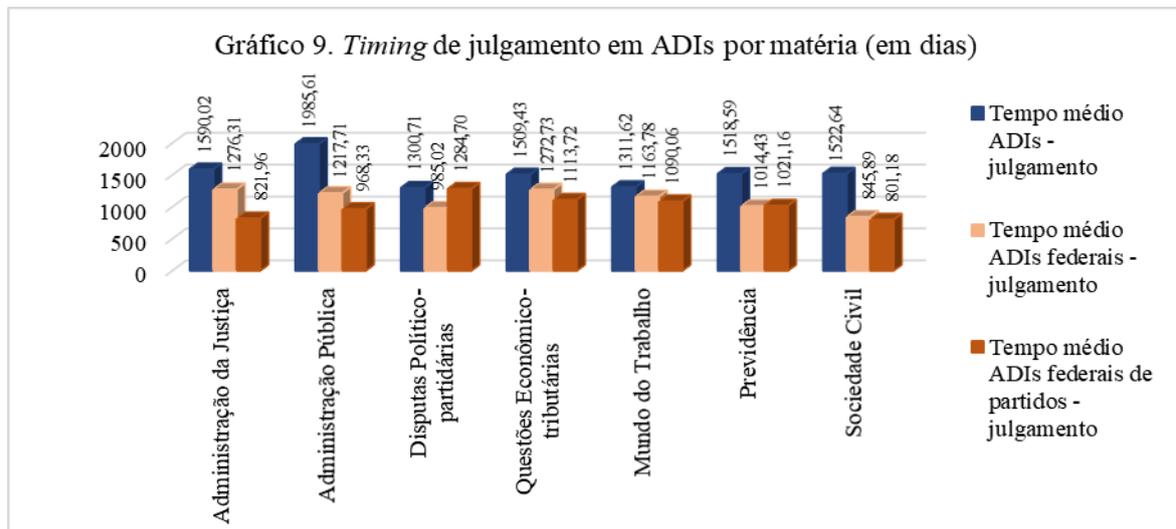
Os marcos temporais sugerem que, em termos de decisão liminar, o Supremo atua, em regra, contemporaneamente ao acionamento. A comparação do gráfico acima com os gráficos anteriores, relativos às liminares e julgamentos por ano da norma, sugere que nem todas as agremiações da situação ou da oposição recebem respostas com o mesmo grau de agilidade. O período FHC, por exemplo, foi caracterizado por numerosas ações ajuizadas pela oposição e, em especial, pelo PT, PCdoB e PDT (TAYLOR; DA ROS, 2008). Os tempos médios de resposta a esses partidos, contudo, foram distintos: o PT recebeu, na oposição, decisões liminares mais rápido que os demais. Por outro lado,

quanto ao julgamento de mérito, as diferenças se invertem: PCdoB recebe julgamento mais rápido, seguido do PT e do PDT.

A fim de acrescer ao estudo exploratório nuances do tempo de julgamento do Supremo relativo às matérias judicializadas, elaboraram-se os gráficos a seguir, que comparam as ações federais de partidos com os dois outros marcadores desse tipo de ação que parecem importar para reduzir o tempo: ser ADI e ser movida em face de norma federal.



Elaboração da autora a partir de Canelo (2016).



Elaboração da autora a partir de Canelo (2016).

Quanto aos partidos, verifica-se que, embora questões econômico-tributárias sejam as ajuizadas mais rápido pelas agremiações (subseção IV.2), o tempo para que

recebam decisão liminar nesses casos só fica atrás do tempo que aguardam em temas de administração da justiça e, entre os tempos de julgamento, só aguardam menos que disputas político-partidárias. No entanto, seu *timing*, nesse caso, é inferior à média que o STF tarda para julgar ações dessa natureza de quaisquer autores. Também se destaca na comparação a rapidez com a qual o tribunal decide liminarmente temas de disputas político-partidárias, que só fica atrás em agilidade do *timing* para liminares relacionadas ao mundo do trabalho. Disputas político-partidárias são, cumpre registrar, o tema de cerca de 50% das ações movidas por partidos da coalizão de governo.

A categorização por tema indica que, para ações com pedido liminar, a ADI ser contra norma federal tende a aumentar o tempo para proferimento da liminar e, em contrapartida, a reduzir o tempo para julgamento definitivo da matéria. Quanto às ações de autoria de partidos, o tempo médio para proferimento de decisão liminar parece, em regra, ser um pouco maior do que os tempos médios de ADIs e ADIs federais. Há, contudo, três casos em que isso não ocorre: em disputas político-partidárias, em matérias relativas ao mundo do trabalho e à previdência, o tempo para liminares em ações movidas por partidos é menor.

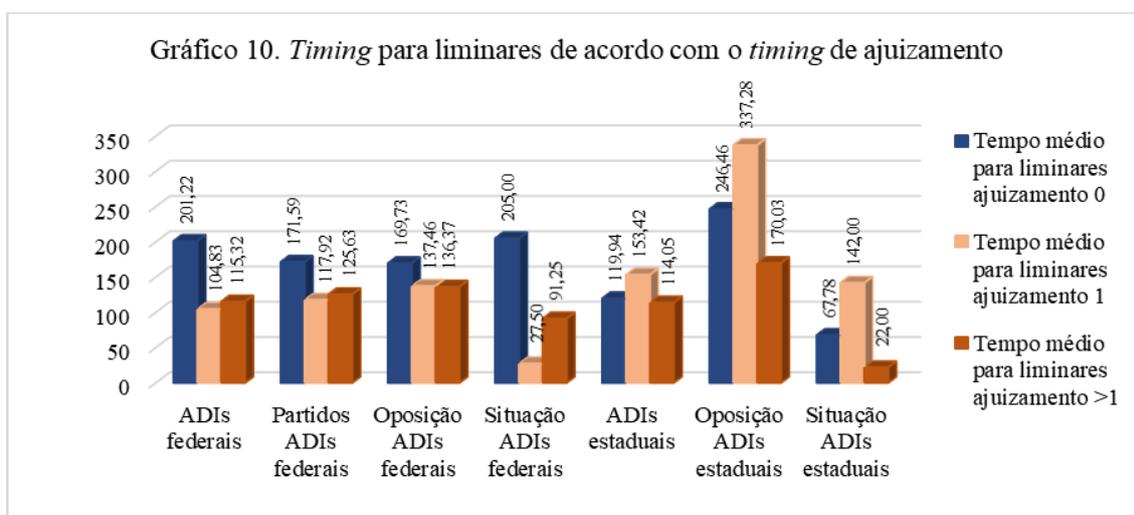
Quanto aos tempos médios de julgamento, o gráfico sugere que ações contra normas federais recebem, em todas as matérias, decisão mais rápida que ADIs em geral. Considerando que o outro grande nicho de ADIs é estadual, é possível afirmar que o Supremo participa, com juízo de mérito, mais rápido de ADIs federais do que de ADIs estaduais (o inverso, portanto, do que ocorre nos juízos liminares). ADIs partidárias ficam próximas ao tempo médio de julgamento de ADIs federais, mas, em regra, com *timing* inferior a estas. A exceção foram as disputas político-partidárias, que apresentam tempo de julgamento acima da média das ADIs federais. Dado que liminares nessa matéria foram proferidas em tempo menor, parece que a agilidade é compensada com tempos relativamente mais longos de julgamento final.

Apresentados brevemente os tempos médios de julgamento liminar e de mérito do STF de acordo com o partido autor, sua posição em relação ao incumbente e matéria da norma questionada, passa-se ao segundo objetivo desta subseção, que é comparar os *timings* de ajuizamento com os *timings* de julgamento. Fazê-lo permite saber se, quando uma ação é ajuizada contemporaneamente ao processo político que aprovou a norma, o

Supremo responde também contemporaneamente. Essa comparação permite apreender quando, afinal, o exercício do controle de constitucionalidade ocorre.

Para tanto, apresentam-se dois gráficos relativos aos tempos médios para proferimento de decisões e ao percentual de ações julgadas em determinados marcos temporais. O primeiro apresenta os tempos para proferimento de liminares a depender se a ação foi ajuizada no mesmo ano de aprovação da norma (ajuizamento = 0), no ano seguinte à aprovação da norma (ajuizamento = 1) ou mais de um ano após o ano de aprovação da norma (ajuizamento > 1).

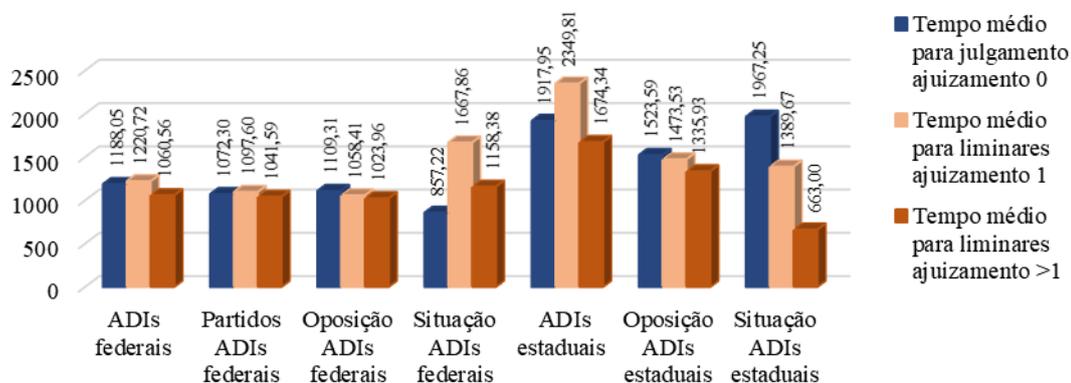
A análise dos tempos médios para liminar indica que ações do plano federal com ajuizamento “0” tardaram mais a receber liminares do que aquelas ajuizadas um ou mais anos após a aprovação da norma. O fato de a autoria ser de partidos parece não alterar significativamente os tempos médios. Nesse caso, parece que o principal elemento é a norma ser federal. Isso se evidencia pelos *timings* de ações movidas contra normas estaduais.



Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

O gráfico a seguir faz as mesmas comparações, mas para os tempos médios de julgamento:

Gráfico 11. *Timing* para julgamento de acordo com o *timing* de ajuizamento



Elaboração da autora a partir de Canelo (2016).

Se há diferença para o *timing* das liminares, isso não parece se repetir nos julgamentos de mérito. Tratando-se de uma decisão que, em média, tarda mais de dois anos para chegar, parece que o momento do ajuizamento não é um elemento de destaque para compreender quando a decisão é proferida. Além disso, partidos não recebem tratamento muito distinto da média. Destaca-se, contudo, que o tempo médio para julgamento de ações com ajuizamento “0” por partidos da situação foi bastante inferior ao tempo médio e àquele alcançado às ações de partidos de oposição.

Por fim, considerando que os tempos médios carregam consigo ações minoritárias que tardaram muito mais tempo que o mediano para serem proferidas (vide subseção IV.1), a tabela abaixo apresenta a proporção de ações julgadas em marcos temporais específicos, a depender do *timing* de ajuizamento: liminares em até 90 dias e julgamentos em até 700 dias, com ou sem decisão liminar nos autos.

Tabela 4. Percentual de ADIs julgadas em 90 e 700 dias, de acordo com o *timing* de ajuizamento.

Classificação	% ADIs aj. =0, liminar ≤ 90 dias	% ADIs aj. =1, liminar ≤ 90 dias	% ADIs aj. >1, liminar ≤ 90 dias	% ADIs aj. =0, julgto. ≤ 700 dias	% ADIs aj. =1, julgto. ≤ 700 dias	% ADIs aj. >1, julgto. ≤ 700 dias
ADIs contra normas federais	76,48%	78,21%	71,21%	57,12%	52,21%	57,88%
Partidos políticos via ADI contra normas federais	78,79%	80%	83,87%	61,92%	54,22%	57,38%
Partidos políticos via ADI contra normas estaduais	67,86%	53,85%	73,13%	43,31%	47,73%	66,98%

<i>Oposição via ADI contra normas federais</i>	79,17%	76,92%	81,63%	61,40%	57,69%	56,60%
<i>Oposição via ADI contra normas estaduais</i>	57,38%	58,62%	74,19%	50,79%	46,88%	60,00%
<i>Situação via ADI contra normas federais</i>	71,45%	87,50%	91,67%	66,67%*	14,29%*	62,50%*
<i>Situação via ADI contra normas estaduais</i>	71,43%	87,50%	91,67%	12,50%*	66,67%*	66,67%*

*n < 10

“0” ano da norma – ano da ação = 0; “1” ano da norma – ano da ação = 1; “>1” ano da norma – ano da ação > 1

Elaboração da autora a partir de Canello (2016).

O levantamento sugere que o *timing* de resposta do Supremo aos partidos difere, mas não significativamente, da média de resposta do tribunal para os mesmos tipos de ação e esferas federativas das normas questionadas. Comparativamente, entre 1988 e 2015, ADIs federais ajuizadas por partidos foram julgadas mais rápido do que a média. Tiveram um maior percentual de ações com liminares proferidas em até 90 dias e julgamentos em até 700 dias. Além disso, a comparação do tempo de resposta liminar a partir do ano de ajuizamento permite perceber que, entre as ações partidárias, aquelas ajuizadas em tempo mais distante da aprovação da norma (“>1”) parecem ter resposta mais rápida do que aquelas ajuizadas contemporaneamente à norma (“0”). Essa diferença não aparece da mesma forma quanto aos julgamentos de mérito.

Em conjunto com as subseções anteriores, o estudo exploratório dá indícios de que a contemporaneidade da resposta do tribunal à disputa política parece ter mais a ver com a esfera federativa, com a posição do partido com relação ao incumbente e com os presidentes em exercício. O bloco “partidos”, como categoria única, parece insuficiente para a identificação dos padrões de comportamento. Precisa ser diferenciado entre situação e oposição e, eventualmente, em outras características, como tamanho da sigla. Quanto à diferença de resposta em relação ao momento do ajuizamento, no caso dos partidos ela resulta em maiores percentuais de respostas rápidas a ações ajuizadas em *timing* mais distante da aprovação da norma do que àquelas ajuizadas no mesmo ano. Esse parece ser um sinal inicial de que interessaria menos, para o tribunal, responder rápido – nesse caso, em liminares até 90 dias após o ajuizamento – aos partidos quando a demanda é atual à aprovação da norma.

V. Considerações finais

O trabalho buscou dar alguns passos na exploração do tempo como variável relevante para o estudo do controle de constitucionalidade no Brasil a partir da pergunta inicial: *em que medida o controle constitucional representa uma arena de prorrogação da disputa em torno da aprovação das políticas?* Como discutido, se o controle de constitucionalidade é uma arena possível para partidos estenderem a disputa sobre a aprovação de políticas, o tempo em que este controle ocorre importa. Se uma política é aprovada, mas apenas ajuizada anos após a sua aprovação, é possível assumir que o controle não foi motivado como extensão daquela disputa, mas por outros fatores, como uma tentativa de retomada do debate público, um ato de mobilização de seus *core voters* (COX, 2005), uma troca de favores em relação a determinado grupo ou corporação (BOGÉA, 2018), entre outros. De outro lado, se a ação é ajuizada no mesmo ano em que a política é aprovada, espera-se que esse ato reflita, em algum nível, a disputa envolvida em sua aprovação. Assim, para fornecer uma resposta à pergunta, identificaram-se tempos de tomada de decisão dos atores envolvidos no acionamento e na resposta do tribunal.

Os resultados permitem avançar na compreensão dos efetivos usos do recurso de revisão judicial para além de suas previsões *de jure*. Explorou-se a contemporaneidade do controle constitucional à disputa política a partir de três momentos: aprovação da norma no órgão político, acionamento do Judiciário e julgamento, liminar ou de mérito. Para tanto, foram apurados tempos transcorridos entre (i) aprovação das normas e ajuizamento das ações e (ii) ajuizamento e decisões.

Quanto a (i), identificou-se que, em média, ações do controle concentrado levam 3,05 anos da aprovação da norma para serem propostas. A ênfase do trabalho, ADIs de partidos contra normas federais, possui três características que contribuem para um tempo médio de ajuizamento inferior: ações contra normas federais tendem a ser ajuizadas mais rápido que as demais, assim como ADIs tendem a ser ajuizadas mais rápido que outras ações de constitucionalidade. Entre os autores, partidos também ajuízam suas ações mais rápido que os outros grupos que lideram o acionamento de ADIs federais no STF: associações e entidades de classe e PGR. Partidos, em média, acionam o Supremo 1,88 anos após o ano de aprovação da norma. Quando analisados apenas partidos que integravam a oposição, a média cai para 1,6. Analisadas as legendas, verifica-se que

aquelas que acionaram o Supremo mais vezes são também as que o fizeram mais rápido. Elas são as que tradicionalmente dominaram o campo de oposição nos governos PT e PSDB: PT, PSDB, PDT, PCdoB e PFL, quando na oposição, tiveram médias de ajuizamento inferiores a 1. Além disso, 65% das ADIs ajuizadas pela oposição contra normas federais foram propostas no mesmo ano de aprovação da norma. Somadas às ações ajuizadas no ano seguinte à aprovação, mais de 80% das ações movidas por partidos, de oposição ou não, se encontram nesse marco temporal.

O levantamento indica, assim, que a litigância partidária não tem um *timing* homogêneo, mas que a oposição o faz mais rápido e bastante abaixo da média geral de ADIs (2,7 anos). Além disso, em ADIs, as ações partidárias são expressivamente movidas pela oposição, reforçando que esta é uma ação típica do conflito parlamentar. Desse modo, os dados de *timing* do acionamento partidário indicam que partidos – mas não todos – efetivamente utilizam a arena judicial como prorrogação da esfera política. Eles refletem a atuação estratégica de siglas que lideraram as oposições aos governos tucanos e petistas: estas são, afinal, as que acionaram o STF em caráter contemporâneo à presumida derrota legislativa.

Quanto a (ii), entre o *timing* das liminares, as diferenças entre as categorias exploradas são maiores do que nas decisões de mérito. Como a demanda tem mais chances de ganhar uma resposta judicial contemporânea via liminar, é plausível que a decisão de quando proferi-la carregue os juízos estratégicos que se está derivando da análise temporal. De procedência ou não, elas possuem tempo médio de 138,82 dias para serem proferidas. Partidos em ações federais recebem respostas, em média, em 152,29 dias. No período, ações da oposição tardaram mais para receberem decisão liminar, em média, do que ações governistas. Entre as ações da oposição, aquelas ajuizadas contra normas do período FHC tardaram mais para serem julgadas do que as de outros períodos presidenciais. Além disso, um resultado lateral se destaca: a PGR, embora seja, dos autores mais frequentes, aquele que ajuíza ações mais distantes do ano da norma, é quem recebe resposta liminar mais rápida, em cerca de 70 dias.

Quanto aos tempos médios de julgamento, o cenário é distinto: uma ação do controle concentrado leva, em média, 1587,45 dias para ser julgada. Essa medida varia brutalmente a depender se a ação recebeu, ou não, decisão liminar: aquelas sem liminar possuem tempo médio de julgamento de 830,4 dias. Além disso, quando liminares

possuem tempos médios inferiores, o julgamento na mesma categoria tende a tardar mais e vice-versa. Partidos recebem, em média, decisões mais rápidas que os dois outros litigantes mais frequentes, com média de julgamento em torno de 1110 dias.

Comparados os tempos de resposta de acordo com o momento de proposição da ação em relação à norma, os dados sugerem que ADIs movidas no mesmo ano de aprovação da norma tardaram mais para serem respondidas liminarmente do que ações movidas com um ou mais anos de diferença do ano de aprovação. Apesar disso, analisadas apenas ADIs da oposição, a proporção daquelas propostas no mesmo ano da norma federal questionada e que receberam resposta liminar em até três meses (79,17%) indica que, em um grande número de casos, pautas partidárias levadas rápido também resultaram em respostas rápidas. Ainda assim, o percentual de resposta em três meses a ações com ajuizamento “1” e, especialmente, “>1” é muito próximo ou maior que o percentual de resposta em três meses a ações partidárias com ajuizamento “0”.⁴ Embora partidos de oposição levem o conflito ao STF mais rápido e tenham alto percentual de ações respondidas também rápido, a resposta, em média, tarda mais para ações ajuizadas no ano de aprovação da norma do que em marcos temporais mais distantes.

Desse modo, o levantamento exploratório fornece algumas respostas à pergunta inicial: o controle é mobilizado em tempos diferentes a depender do ator legitimado a fazê-lo. Partidos de oposição mobilizam a arena judicial mais rápido e o fazem, na maior parte das vezes, no mesmo ano em que a norma é aprovada, prorrogando a disputa legislativa ao Judiciário. Embora o *timing* das decisões possa variar de acordo com os litigantes, a esfera federativa e a matéria em debate, a posição do partido em relação ao incumbente parece, das características analisadas, a que mais se destaca. Embora ADIs da oposição sejam mais rápidas que as governistas, o Supremo tardou mais, entre 1988 e 2015, para responder a demandas da oposição e, entre elas, especialmente as do período FHC. Quanto às matérias, destaca-se o descompasso entre a rapidez de acionamento por partidos de temas econômico-tributários e a maior demora do STF a respondê-los.

Assim, a contemporaneidade do controle constitucional à dinâmica política, que permitiria que a disputa em torno da aprovação da norma fosse efetivamente prorrogada à arena judicial, depende de dois *timings* que nem sempre estão no mesmo compasso.

⁴ Embora não reportados no texto, as mesmas proporções se repetem quando analisadas taxas de resposta em até seis meses, liminar ou de mérito.

Apesar disso, o *timing* de resposta sugere valer à pena, para os partidos, levar as demandas ao STF: o tempo em regra rápido para a resposta judicial parece concretizar a nova arena.

A pesquisa representa uma tentativa inicial de inserir o tempo como fator-chave para a análise da presença do STF na dinâmica política. É exploratória e carrega em seu desenho diversos limites. São alguns dados cuja coleta poderá contribuir para o avanço da investigação: datas de aprovação das normas, origem da norma e posição dos partidos autores quanto à norma questionada. Por fim, os resultados permitem delinear alguns caminhos frutíferos que poderão aprofundar a compreensão do fenômeno, tais como: a) mensurar, por pesquisa inferencial, o efeito do autor, da posição do partido em relação ao incumbente e do incumbente em exercício nos tempos de acionamento e resposta; b) relacionar o tempo de resposta do Supremo com o mérito das ações julgadas.

VI. Referências

ARRETCHE, Marta. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? *Novos Estudos Cebrap*, no. 95, p. 39-57, 2013.

BOGÉA, Daniel. *Simbiose institucional: a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro*. 173f. Dissertação (mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CANELLO, Julio. Ações Diretas no Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988-2015), <https://doi.org/10.7910/DVN/8WV3A4>, *Harvard Dataverse*, V2, 2016.

CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (CEPESP/FGV). *CEPESP Data*. Disponível em:

http://cepespdata.io/consulta/tse?cargo=6&agregacao_regional=0&agregacao_politica=1&anos=2014&uf_filter=&mun_filter=&only_elected=on&c%5B%5D=ANO_ELEICAO&c%5B%5D=NUM_TURNO&c%5B%5D=DESCRICAO_CARGO&c%5B%5D=NUMERO_PARTIDO&c%5B%5D=SIGLA_PARTIDO&c%5B%5D=QTDE_VOTOS. Acesso em: 27 nov. 2020.

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *RBCS*, vol. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

COX, Gary. Electoral Institutions and Political Competition. In: C. Ménard & M.M. Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Netherlands: Springer, 2005.

_____. MCCUBBINS, Matthew D. The Institutional Determinants of Economic Policy. In HAGGARD, S.; and MCCUBBINS, M. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DA ROS, Luciano. *Decretos Presidenciais no Banco dos Réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

FEREJOHN, John. Constitutional Review in the Global Context. *Legislation and Public Policy*, vol. 6:49, 2002.

_____. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Hoover Institution*, n. 1, 2003.

HIRSCHL, Ran. ‘Juristocracy’ – Political, not Juridical. *The Good Society*, v. 13, n. 3, p. 6-11, 2004.

JONES, Mark P. Beyond the Electoral Connection. The Effect of Political Parties in Policymaking Process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C, Inter-American Development Bank, 2010.

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

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Justiça, Profissionalismo e Política: o STF e o Controle da Constitucionalidade das Leis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

STOKES, Susan C. Political Parties and Democracy. *Annual Review of Political Science*, 2(1), p. 243-67, 1999.

SWEET, Alec Stone. *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, 2000.

TAYLOR, Matthew. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

_____; DA ROS, Luciano. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 4, p. 825 a 864, 2008.

VIANNA Luiz Werneck. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VII. Anexo

Tabela 2. Partidos autores de ADIs contra normas federais (1988-2015)

Partido	Nº ADIs propostas	Tempo médio de ajuizamento - oposição	Tempo médio de ajuizamento – coalizão de governo	% ADIs ajuizadas no mesmo ano de aprovação da norma
PT	142	0,77	1,00	76,76%
PDT	79	1,00	1,00	69,62%
PSDB	49	0,80	-	69,39%
PCdoB	33	0,72	4,00	72,73%
PSB	29	0,59	26,00	55,17%
PFL	27	0,84	1,00	66,67%
DEM	22	1,45	-	68,18%
PSL	22	4,40	-	27,27%
PPS	21	1,14	-	61,90%
PL	18	0,50	4,50	55,56%
PTB	14	4,40	6,11	14,29%
PSOL	12	9,08	-	8,33%
PSC	11	4,64	-	54,55%
PMN	8	2,50	-	62,50%
SD	7	7,86	-	14,29%
PST	6	1,33	-	33,33%
PMDB	7	1,67	3,00	28,57%
PV	5	3,00	1,67	60,00%
PRONA	5	0,40	-	60,00%
PPB	1	-	0,00	100,00%
PP	9	0,33	6,83	44,44%
PHS	3	13,00	-	0,00%
PSTU	4	0,50	-	50,00%
PTN	3	6,00	-	33,33%
PCB	1	0,00	-	100,00%
PR	2	-	4,50	0,00%
PTC	2	3,00	-	50,00%
PSD	2	0,00	3,00	50,00%
PSDC	2	2,50	-	50,00%
PTR	1	25,00	-	0,00%
PTdoB	1	0,00	-	100,00%
REDE	1	0,00	-	100,00%
PPR	1	-	0,00	100,00%
PROS	1	-	0,00	0,00%
PRP	1	-	17,00	0,00%
PRTB	1	11,00	-	0,00%
Média	14,92	3,31	4,98	51,02%
Mediana	6	1,24	3,00	54,86%

Elaboração da autora a partir de Canello (2016).