

Dezessete anos de judicialização da política

Luiz Werneck Vianna, Marcelo Baumann Burgos e
Paula Martins Salles

Introdução

É da cena contemporânea de cultura democrática a projeção do papel do juiz em quase todos os aspectos da vida social. Mas essa projeção não tem derivado, como em certas avaliações apressadas, de pretensões de ativismo judiciário. O fato de que, especialmente a partir dos anos de 1970, os juízes – inclusive os do sistema da *civil law*, contrariando uma pesada tradição – cada vez mais ocupem lugares tradicionalmente reservados às instituições especializadas da política e às de auto-regulação societária, longe de significar ambições de poder por parte do judiciário, aponta para processos mais complexos e permanentes.

Esses processos procedem de múltiplas instâncias e resultam das profundas transformações que, desde o segundo pós-guerra, afetaram as sociedades ocidentais. Em primeiro lugar, a própria guerra, com o Tribunal de Nuremberg, convocado para o julgamento de crimes contra a humanidade praticados pelos dirigentes nazistas, abrindo caminho para a penalização de agentes estatais que violem os Direitos Humanos, como institucionalizado nas últimas décadas do século XX, e superpondo ao poder soberano nacional um direito de foro internacional. Da guerra igualmente veio a motivação, de importância crucial, para que as constituições trouxessem em seu corpo um “núcleo dogmático”, na expressão de J. Ha-

bermas, explicitando valores fundamentais a obrigar o poder soberano. O chamado constitucionalismo democrático reclamava, portanto, um judiciário dotado da capacidade de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano. E, na esteira da guerra, o *Welfare State*, com suas ambições de organizar o capitalismo e introduzir relações de harmonia entre as classes sociais, com suas fortes repercussões no sentido de trazer o direito para o centro da vida social.

A legislação do “capitalismo organizado”, entre tantas outras características singulares, surge com a vocação, por força das contingências específicas que lhe vinham da dimensão econômica, de regular o futuro a partir do tempo presente, contrariamente ao cânon classicamente liberal, orientado, em nome do princípio da certeza jurídica, pelo tempo passado. Com essa marca de origem, a legislação do *welfare* assume uma natureza aberta, indeterminada e programática na medida em que se expõe à incorporação de aspectos materiais, em oposição à pureza formal do direito na ortodoxia liberal. Tal caráter indeterminado, nas controvérsias sobre a sua interpretação em casos concretos, põe o juiz na situação nova de um legislador implícito, com as naturais repercussões desse seu inédito papel na vida republicana e, particularmente, nas relações entre os Três Poderes.

Nesse contexto, em que o direito e o Poder Judiciário já tinham ampliado sua presença na sociedade e na política, é que vai instalar-se, ao longo dos anos de 1970, a crise do *Welfare State*, cuja resposta radical se manifestou na emergência do neoliberalismo e suas intervenções no sentido de desregular o mercado e recriar a economia como dimensão autônoma. As reformas neoliberais afrouxam, quando não retiram de cena, as escoras que asseguravam direitos a amplos setores sociais, ao mesmo tempo em que provocam, inclusive pela reestruturação do sistema produtivo, o retraimento da vida sindical e da vida associativa em geral. Ao mundo da utopia do capitalismo organizado e do que deveria ser da harmonia entre as classes sociais, induzida pela política e pelo direito, sucede uma sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado, onde o cimento das ideologias e da religião, mesmo o dos laços da família tradicional, perde força coesiva. Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno, na forte frase de A. Garapon.

O *boom* da litigação, desde então, é um fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à Justiça em política pública de primeira grandeza. Esse movimento, no seu significado e envergadura, encontrará antenas sen-

síveis nas instituições da democracia política, em particular no sistema da representação. Os políticos, diante da perda de eficácia e de abrangência dos mecanismos próprios ao *welfare*, e igualmente conscientes da distância, nas democracias contemporâneas, entre representantes e representados, passam a estimular, pela via da legislação, os canais da representação funcional. Por meio de suas iniciativas, a Justiça se torna capilar, avizinhandose da população com a criação de juizados de pequenas causas, mais ágeis e menos burocratizados. A institucionalização das *class actions* generaliza-se, instalando o juiz, por provocação de agências da sociedade civil, no lugar estratégico das tomadas de decisão em matéria de políticas públicas, e a malha protetora do judiciário amplia-se mais ainda com a legislação dos direitos do consumidor.

A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou.

Nesses termos, na análise precisa do constitucionalista Dieter Grimm, ex-membro da corte constitucional da Alemanha Federal, a importância inédita adquirida pelos juízes, na política e na sociedade, não pode ser explicada por um suposto ativismo no desempenho dos seus papéis institucionais.

Para que o judiciário, [observa esse importante e experimentado autor,] estenda seu poder a domínios antes reservados a outras forças, é preciso que ele tenha sido instituído como tal e dotado de competências que lhe permitam solucionar conflitos políticos e sociais. A decisão que emprestou autoridade ao judiciário a fim de dirimir tais conflitos não foi, na origem, tomada pelo juiz, mas pelo político. Sem a vontade do político de delegar ao juiz a sua resolução, o ativismo judiciário se encontraria privado de fundamento institucional. Com efeito, [conclui seu argumento Grimm,] constata-se, ao longo do século XX, como resultado de decisões políticas, uma regular expansão de poderes concedidos aos juízes (*apud* Badinter e Breyer, 2003, p. 24).

1. Ver Werneck Vianna *et al.* (1997); Werneck Vianna *et al.* (1999); Werneck Vianna e Burgos (2002); Werneck Vianna e Burgos (2005).

Em trabalhos anteriores¹, tendo como base uma angulação desse tipo, foram realizadas várias pesquisas empíricas sobre o papel do juiz e do Poder Judiciário brasileiro, compreendendo desde estudos sobre a identidade do magistrado até trabalhos dedicados a avaliar o impacto dos novos institutos, criados pela assim chamada revolução processual do direito, sobre a democracia brasileira surgida com a Carta de 1988. Em tais pesquisas, procurou-se sublinhar a particular relevância do tema para uma sociedade com as características históricas da nossa, que, a partir dos anos de 1930, empreendeu a realização de um ambicioso projeto de modernização, escorado, em boa medida, em inovações introduzidas no campo do direito do trabalho – não por acaso o Ministério do Trabalho era referido, na ideologia dominante à época, como Ministério da Revolução –, com o que se criou um mercado de trabalho nacional, base indispensável para os fins da industrialização que se pretendia implantar no país.

À forte presença do direito e suas agências no mundo do trabalho seguiu-se a institucionalização da Justiça Eleitoral, a quem competiria a jurisdição sobre as competições eleitorais. A modernização brasileira, ao longo do seu processo, não só preservou essas marcas institucionais, como também manteve a tradição ainda mais vetusta, que nos vinha dos anos de formação do Estado nacional, de conceber a dimensão do público pelo direito administrativo, fórmula, de resto, naturalmente associada à ordenação corporativa que regulava o sindicalismo e as relações de trabalho. Quando o país se democratiza, após duas décadas de regime militar, depois de percorrer um longo processo de transição, a obra dos constituintes de 1986 será mais a de reformar a tradição republicana brasileira, sob o impulso das pressões democráticas e da questão social advindas de uma sociedade civil renovada pelos anos de intensa modernização econômica, do que fazer obra nova.

Nesse sentido, a Carta de 1988 expurgou os elementos autoritários presentes naquela tradição, afirmou os princípios e as instituições do liberalismo político, fixando com força os direitos civis da cidadania, concedeu configuração institucional à democracia política e instituiu mecanismos necessários a uma gestão pública mais eficiente. Por outro lado, não só conservou como ampliou consideravelmente a presença da representação funcional, recriando o Ministério Público, a quem incumbiu a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; consagrou o instituto das Ações Civis Públicas e o tema do acesso à Justiça; e sobretudo admitiu a sociedade civil organizada na comunidade dos intérpretes da Constituição.

Essa importante inovação institucional na democracia brasileira foi estudada em *Judicialização da política e das relações sociais* (cf. Werneck Vianna *et al.*, 1999), compreendendo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) ajuizadas entre 1988 e 1998, e vem sendo objeto de estudo de várias pesquisas acadêmicas. Na presente pesquisa, retoma-se, sete anos depois, a investigação do mesmo objeto, agora no propósito de verificar se o padrão de judicialização da política antes constatado ainda persiste – especialmente depois da conquista do governo por uma coalizão política inscrita à esquerda do espectro político – e como variou, no curso de quase duas décadas, o perfil dos seus autores e temas.

Como naquela oportunidade, a coleta dos dados aqui reunidos foi realizada por meio da Internet, no sítio do Supremo Tribunal Federal (www.stf.gov.br), no qual se encontram disponíveis informações sobre as Adins. No primeiro mês da pesquisa, foram coletadas as 1.713 Adins propostas entre 1999 e 2005. A seguir, elas foram organizadas e classificadas segundo sua origem, o requerente e o requerido, o dispositivo legal questionado, a classe temática, sua fundamentação constitucional e o resultado da liminar. Por fim, unificou-se o novo banco de dados com o da pesquisa anterior, obtendo-se um banco de dados com todas as Adins ajuizadas entre 1988 e 2005, perfazendo um total de 3.648 Adins.

Com tal procedimento, as Adins puderam ser estudadas ao longo de dezessete anos, permitindo o agrupamento, para efeitos comparativos, em três momentos históricos bem definidos: o da sua institucionalização até o final do governo Itamar Franco, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e os três primeiros anos do governo Lula. Como se verificará no curso da exposição dos resultados da pesquisa, o instrumento da Adin se mostrará altamente sensível às mudanças nas políticas de governo: a esquerda, que recorria a ele com muita frequência no período FHC, diminuiu significativamente o seu uso; em especial o Partido dos Trabalhadores, um antigo campeão – como era de se esperar –, não elaborará nenhuma Adin contra normas federais no governo Lula.

A percepção mais geral que se impõe ao observador dos dados da presente pesquisa é a de que as Adins já fazem parte do cenário natural da moderna democracia brasileira, afirmando ano após ano, ao longo de quase duas décadas, em sucessivos e diferentes governos, a sua presença institucional, e mais fortemente ainda no atual governo Lula. Como escoadouro de conflitos entre sociedade e Estado, dos que nascem no próprio interior da administração pública e da federação, e instrumento de trabalhadores e empresá-

rios, elas fazem com que o país, sob a forma como se apresenta hoje, não seja mais governável sem elas. Aqui, além de ser instrumento da defesa de minorias, sua origem constitucional clássica, a Adin também é recurso institucional estratégico de governo, instituindo, na prática, o Supremo Tribunal Federal como um conselho de Estado do tipo prevalecente em países de configuração unitária. A distribuição das Adins por classe temática – ver Tabela 12 – atesta esse fato em todas as suas cores: em dezessete anos, foi ajuizado um total de 2.178 em matéria de administração pública, 60% do total, sintoma evidente dos efeitos de recepção por parte do nosso direito constitucional do direito administrativo.

Por meio das Adins com essa destinação, intensificam-se padrões de racionalização na administração pública, garante-se a homogeneidade na produção legislativa, principalmente a que tem origem nos estados da federação – são 1.429 Adins, que equivalem a cerca de 40% do total, contra normas produzidas pelos legislativos estaduais na área de administração pública. Tem-se, então, que se concede passagem, no terreno dos fatos, a tendências centralizadoras, desde sempre presentes na política brasileira. O papel do Ministério Público, nesses casos, é, sem dúvida, o mais relevante, devendo-se registrar que a sua participação é responsável pelo crescimento do número das Adins no governo Lula.

As decisões do STF operam no sentido de garantir a homogeneidade na produção normativa estadual, garantindo-se a prevalência dos princípios e das regras contidos na ampla recepção do direito administrativo operada pela nossa Constituição. Contudo, embora essa intervenção judicial na legislação dos estados se revista, em geral, de um inequívoco caráter racionalizador – já presente no governo FHC e notavelmente ampliada no governo Lula –, nota-se, pela envergadura com que é praticada, que ela pode ser mais um sinal da emergência de uma tendência, que toma fôlego em várias dimensões da vida social recente, no sentido de “corrigir” as relações entre a federação e a União em favor desta última.

Na experiência institucional brasileira, o primado da União sobre a federação tem resultado de motivações modernizantes associadas a momentos de autoritarismo político, como nos anos de 1930 e, mais tarde, sob o regime militar no período 1964-1985. Nessas oportunidades, tanto a centralização política como a administrativa foram vistas como um imperativo à realização de reformas, removendo-se obstáculos à expansão da economia e mesmo à democratização social. O diagnóstico, sempre reiterado nesses casos, era o de que a fragmentação da vontade política resultante da própria

arquitetura da federação – inclusive na medida em que favorecia, em cada estado, especialmente nos menos desenvolvidos, a ação de oligarquias comprometidas com o atraso e o sistema de mando tradicional – constituir-se-ia em entrave à mudança.

A democratização do país em 1985 – em boa parte resultante das forças federativas em oposição ao governo unitário e centralizador do regime militar – paradoxalmente tem implicado tendências ao retorno de um estilo centralizador que não pode mais ser ignorado. Decerto que esse movimento não deriva de um plano, bem mais fruto de processos não intencionais que se têm verificado ao longo da afirmação da vida democrática no país e de inovações institucionais de caráter pontual. Dessa vez, portanto, a tendência à centralização tem encontrado a sua origem em demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral. Esses processos manifestam-se quer na criação de agências públicas de âmbito nacional, como o Sistema Unificado de Saúde (SUS), paradigma dominante em termos de políticas sociais, que já exerce influência na montagem de outras redes de intervenção, como a da educação – ver, no caso, as propostas em curso de unificação nacional da carreira do magistério –, quer inclusive na área de segurança. A criação do Conselho Nacional de Justiça aponta para a mesma direção, superpondo-se à Justiça dos estados uma instância de jurisdição nacional, dotada do poder de fiscalizar e punir magistrados. A formação de escolas nacionais de magistratura, ora em curso de criação, robustece ainda mais essa guinada em favor da centralização, de resto também participante no papel, hoje onipresente, da Polícia Federal.

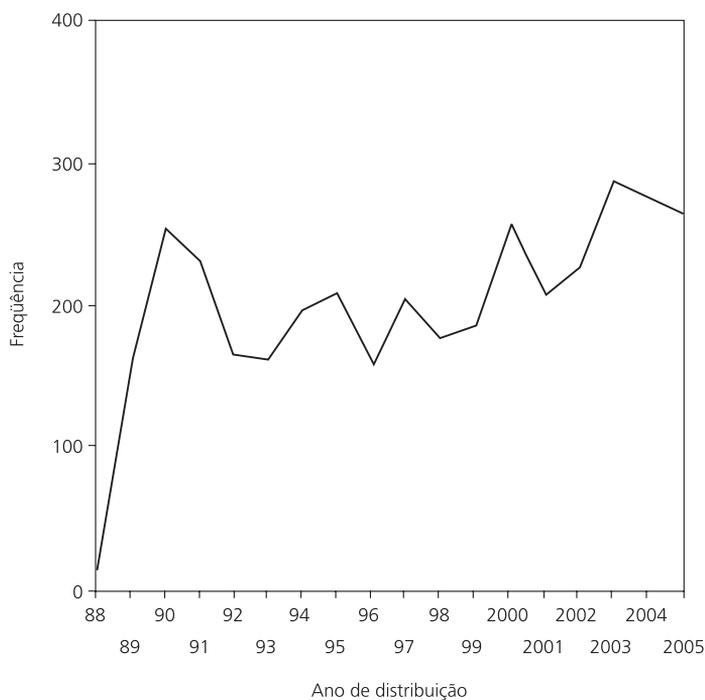
A essa mudança silenciosa nas relações entre a União e a federação se deve acrescentar o impacto negativo da atual legislação tributária sobre as economias dos estados, e, mais recentemente, a administração pelo governo federal das políticas sociais compreendidas no programa Bolsa Família. Toda essa engenharia tem levado a uma crescente expansão da burocracia, cuja ação pode vir a tolher, se não for limitada por meios de controle democráticos, a livre movimentação da sociedade civil, em uma estatolatria doce, quase invisível, justificada por sua destinação social.

A apresentação desta pesquisa, com a qual se revê e se atualiza a anterior, mas da qual é tributária, está estruturada em três partes: a primeira, contempla uma exposição geral dos dados; a segunda, a análise do perfil de cada um dos principais autores das Adins; e a terceira dedica-se ao estudo do julgamento dos pedidos de liminares e das medidas provisórias.

Apresentação geral das Adins

Com base no Gráfico 1, observa-se que depois do pico de 1989-1990, decorrente do processo de revisão das constituições estaduais, o número anual de Adins volta a crescer continuamente, indicando a consolidação dessa via de judicialização.

GRÁFICO 1
Evolução Anual das Adins



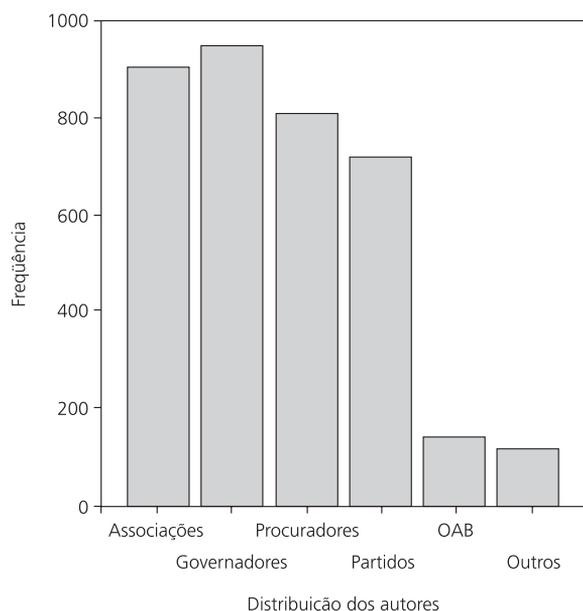
Particularmente interessante é o fato de que a média anual de Adins do período Lula é bem mais alta que a dos períodos anteriores (ver Tabela 1). Conforme se verá adiante, a principal razão desse crescimento é a ampliação da presença do Ministério Público no cenário das Adins.

TABELA 1
Média de Adins por Períodos de Governo (1988-2005)

PERÍODO	Pré-FHC	FHC	Lula
Nº DE ADINS/ANO	236,8	203,8	276,6

Com base na observação dos dados globais do período estudado, constata-se, no Gráfico 2, uma consolidação da presença dos quatro principais postulantes de Adins, sendo notável, entretanto, o fato de que os governadores se destaquem como os mais freqüentes usuários das Adins, respondendo por 26% do total no período.

GRÁFICO 2
Distribuição dos Autores (1988-2005)



A fim de comparar a importância relativa dos autores em diferentes conjunturas políticas dos anos analisados, discriminaram-se três períodos de governo: aquele que vai da promulgação da Constituição de 1988 até o início da “era FHC”; os dois mandatos do presidente FHC; e os três primeiros anos do governo Lula.

Assim, com base na Tabela 2, observa-se uma ligeira queda tanto na presença das associações como na presença dos governadores no período Lula, e uma queda significativa da presença dos partidos. Portanto, somente os procuradores têm sua presença relativa ampliada no período Lula. De fato, verifica-se uma troca de posições da importância relativa dos partidos e dos procuradores. Enquanto a participação dos procuradores sobe de 11,2% para 35,9%, a dos partidos cai de 28% para menos de 15% nesse período, o que se deve, em grande medida, à queda da presença da esquerda no cenário das Adins.

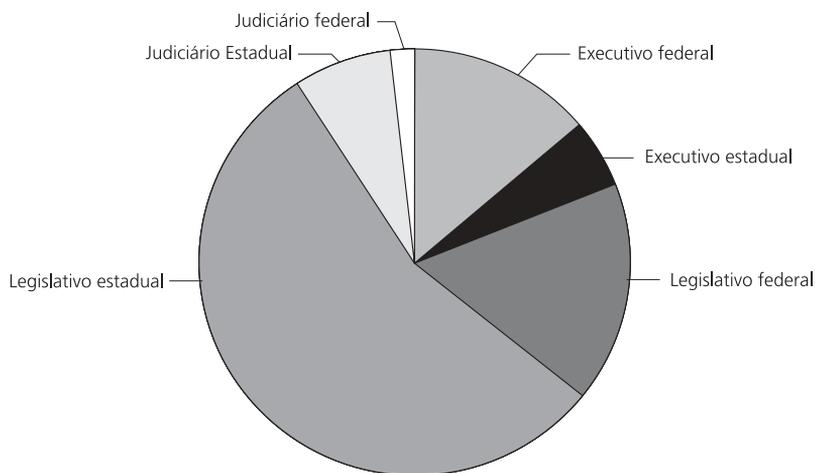
Portanto, o principal fator a explicar o crescimento médio das Adins no período Lula é a ampliação em termos absolutos e relativos da presença do Ministério Público: do total de Adins propostas pelos procuradores nos dezessete anos estudados, quase 40% foram apresentadas no período Lula. Desse modo, os porta-vozes da opinião (partidos) e dos interesses (associações), que no período FHC chegam a responder por 54% do total das Adins, têm sua participação reduzida a menos de 37% do total no governo Lula. Inversamente, governadores e procuradores passam, juntos, a representar, nesse governo, 56,6% do total das Adins, confirmando a tendência observada na pesquisa anterior de que a arena das Adins se incorporou não apenas à prática política das esquerdas e das associações de trabalhadores, como forma de representação funcional das minorias, mas também à prática institucional de governadores e procuradores.

TABELA 2
Distribuição dos Autores versus Períodos de Governo

AUTOR	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
ASSOCIAÇÕES	292 24,7%	424 26,0%	191 23,0%	907 24,9%
GOVERNADORES	336 28,4%	441 27,0%	172 20,7%	949 26,0%
PROCURADORES	330 27,9%	182 11,2%	298 35,9%	810 22,2%
PARTIDOS	153 12,9%	456 28,0%	114 13,7%	723 19,8%
OAB	32 2,7%	83 5,1%	25 3,0%	140 3,8%
OUTROS	41 3,5%	45 2,8%	30 3,6%	116 3,2%
TOTAL	1184 100,0%	1631 100,0%	830 100,0%	3645 100,0%

O Gráfico 3 indica uma clara prevalência de Adins contra normas dos legislativos estaduais (55%). Em segundo lugar, vêm as Adins contra normas do legislativo federal (16,6%), seguidas de perto pelas Adins contra normas do executivo federal (13,9%).

GRÁFICO 3

Distribuição das Adins Segundo Origem do Diploma Contestado (1988-2005)

A Tabela 3 indica que a presença de Adins contra normas dos legislativos estaduais se torna ainda mais importante no período Lula, alcançando 62% do total, contra 49,7% no período FHC.

TABELA 3

Origem do Diploma Legal Contestado versus Períodos de Governo

	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
EXECUTIVO FEDERAL	165 14,0%	266 16,3%	75 9,0%	506 13,9%
EXECUTIVO ESTADUAL	38 3,2%	125 7,7%	29 3,5%	192 5,3%
LEGISLATIVO FEDERAL	220 18,6%	265 16,3%	120 14,5%	605 16,6%
LEGISLATIVO ESTADUAL	676 57,3%	809 49,7%	515 62,0%	2000 55,0%
JUDICIÁRIO ESTADUAL	63 5,3%	139 8,5%	60 7,2%	262 7,2%
JUDICIÁRIO FEDERAL	18 1,5%	25 1,5%	31 3,7%	74 2,0%
TOTAL	1180 100,0%	1629 100,0%	830 100,0%	3639 100,0%

2. “[...] (a) administração pública – reuniu a legislação que versa sobre carreiras, remuneração e organização do serviço público, no âmbito dos Três Poderes; também foram incluídos nesta categoria os casos relativos à divisão de unidades político-administrativas, como a criação de municípios e regiões administrativas, e conflitos de atribuições entre os Poderes quando referentes a procedimentos de administração pública; (b) política social – incluiu as normas que tratam dos sistemas de seguridade social não afetos ao funcionalismo público, bem como a legislação reguladora do acesso a diferentes benefícios sociais; (c) regulação econômica – reuniu as normas de regulamentação da economia afetas à política cambial, monetária, salarial e de preços, com exceção das medidas de natureza tributária, tendo sido incluídas nesta categoria as normas concernentes aos programas de privatização, reforma agrária e direito de greve; (d) política tributária – reuniu as normas que tratam da de-

O alto índice de litigação contra normas dos legislativos estaduais aponta para a existência de problemas na formação da vontade política local, seja porque o executivo não detém maioria nas assembleias estaduais, seja porque essas instâncias de poder, expostas às pressões de grupos de interesses particularistas, eventualmente produzem uma legislação casuística e sem escopo universalista. Esse tipo de litigação está orientado, em geral, para a defesa da ordem racional-legal disciplinada pela Constituição, e, como tal, deságua no STF, emprestando a essa corte, na prática, o papel de um conselho de Estado (cf. Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 78).

Para analisar o universo temático das Adins, foi utilizada a mesma tipologia adotada em pesquisa anterior, construída a partir do exame dos objetos das normas contestadas, que foram classificadas em sete temas². O exame dos temas das Adins, com base na Tabela 4, não deixa dúvida quanto à prevalência da área da administração pública, que responde por 60% do total. Bem abaixo vêm as Adins sobre política tributária (12,6%) e as que tratam da regulação da sociedade civil (11,6%).

TABELA 4
Distribuição das Adins Segundo a Classe Temática (1988-2005)

CLASSE TEMÁTICA	N ^o	%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2178	60,0
POLÍTICA SOCIAL	138	3,8
REGULAÇÃO ECONÔMICA	221	6,1
POLÍTICA TRIBUTÁRIA	457	12,6
REGULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	422	11,6
COMPETIÇÃO POLÍTICA	136	3,7
RELAÇÕES DE TRABALHO	76	2,1
TOTAL	3.628	100,0

Ao cruzar a classe temática da Adin e a origem da norma, a Tabela 5 indica que as Adins contra normas federais não estão tão concentradas na área da administração pública; entre as Adins contra o legislativo federal, 39,3% tratam de matéria administrativa, seguidas de política tributária (17%), regulação da sociedade civil (14,2%) e regulação econômica (10,5%); já entre as Adins contra normas do executivo federal, apenas 31% tratam de matéria administrativa, seguidas de Adins que tratam de regulação econômica (19,8%), regulação da sociedade civil (17,9%) e política tributária (15,5%).

Por outro lado, as Adins contra os legislativos e judiciários estaduais concentram-se fortemente no tema da administração pública, que, no primeiro caso, responde por 71,7% e, no segundo, por 80,8% do total de Adins postuladas contra esses poderes. De fato, tem-se, aqui, um dos núcleos centrais dos conflitos levados ao STF por meio das Adins: 1.429 Adins, ou 39,2% do total, questionam normas produzidas pelos legislativos estaduais em matéria administrativa. Esse dado corrobora a observação anterior de que as Adins têm se constituído em importante instrumento de racionalização, centralização e homogeneização da produção normativa dos estados, incorporando-se, portanto, como peça fundamental na arquitetura do federalismo brasileiro.

TABELA 5

Classe Temática versus Origem do Diploma Legal Contestado (1988-2005)

CLASSE TEMÁTICA	ORIGEM DO DIPLOMA LEGAL CONTESTADO						TOTAL
	EXECUTIVO FEDERAL	EXECUTIVO ESTADUAL	LEGISLATIVO FEDERAL	LEGISLATIVO ESTADUAL	JUDICIÁRIO FEDERAL	JUDICIÁRIO ESTADUAL	
Administração pública	156 31,0%	111 57,8%	236 39,3%	1429 71,7%	211 80,8%	33 45,2%	2176 60,1%
Política social	39 7,7%	2 1,0%	32 5,3%	59 3,0%	5 1,9%	1 1,4%	138 3,8%
Regulação econômica	100 19,8%	4 2,1%	63 10,5%	53 2,7%	0 0%	1 1,4%	221 6,1%
Política tributária	78 15,5%	61 31,8%	102 17,0%	210 10,5%	5 1,9%	0 0%	456 12,6%
Regulação da sociedade civil	90 17,9%	12 6,3%	85 14,2%	215 10,8%	15 5,7%	2 2,7%	419 11,6%
Competição política	2 0,4%	1 0,5%	57 9,5%	15 0,8%	25 9,6%	36 49,3%	136 3,8%
Relações de trabalho	39 7,7%	1 0,5%	25 4,2%	11 0,6%	0 0%	0 0%	76 2,1%
TOTAL	504 100,0%	192 100,0%	600 100,0%	1992 100,0%	261 100,0%	73 100,0%	3622 100,0%

Os Gráficos 4 e 5 facilitam a visualização da natureza dos conflitos nos níveis federal e estadual, evidenciando a proposição anterior acerca do perfil mais heterogêneo das Adins que questionam normas federais, e do perfil mais homogêneo das Adins contra normas estaduais.

finição da base de arrecadação e da alíquota dos impostos, também tendo sido classificadas nessa categoria aquelas referentes à concessão de incentivos fiscais e à regulação das zonas de tributação especial; (e) regulação da sociedade civil – incluiu as normas que ordenam as relações entre particulares, a exemplo da regulamentação da cobrança de mensalidades escolares, as relativas às corporações profissionais, tendo sido também classificada nessa categoria a produção legislativa referente ao meio ambiente e às populações indígenas; (f) competição política – reuniu as normas relativas às eleições e aos partidos políticos; (g) relações de trabalho – incluiu as normas que regulam o mundo do trabalho, tais como direitos do trabalhador e organização sindical, com exceção das relativas às políticas salariais e das afetas ao exercício do direito de greve“ (Werneck Vianna *et al.*, 1999, pp. 63 e 64).

GRÁFICO 4
Adins de Âmbito Federal Segundo a Classe Temática da Norma Contestada (1988-2005)

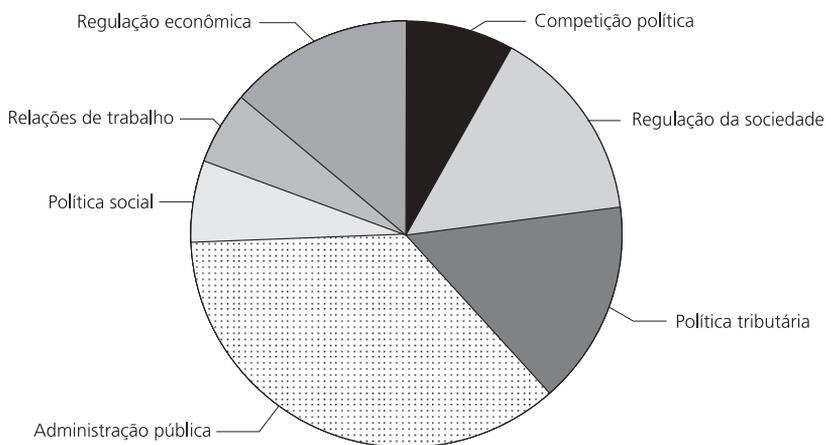
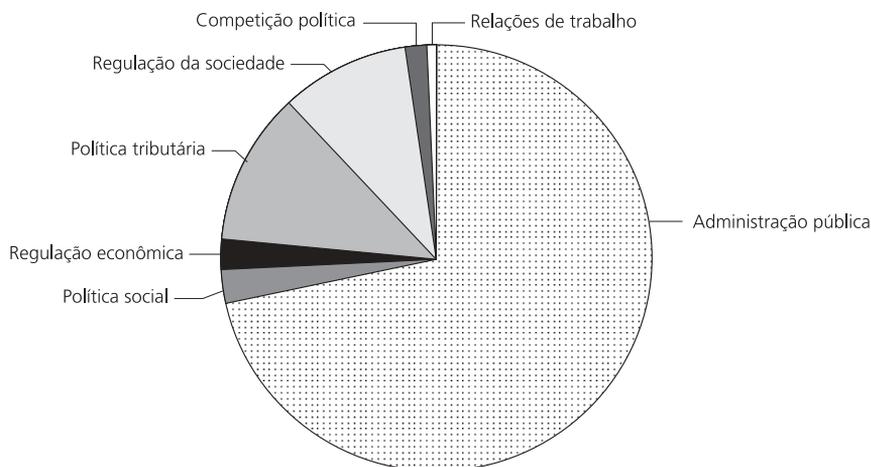


GRÁFICO 5
Adins de Âmbito Estadual Segundo a Classe Temática da Norma Contestada (1988-2005)



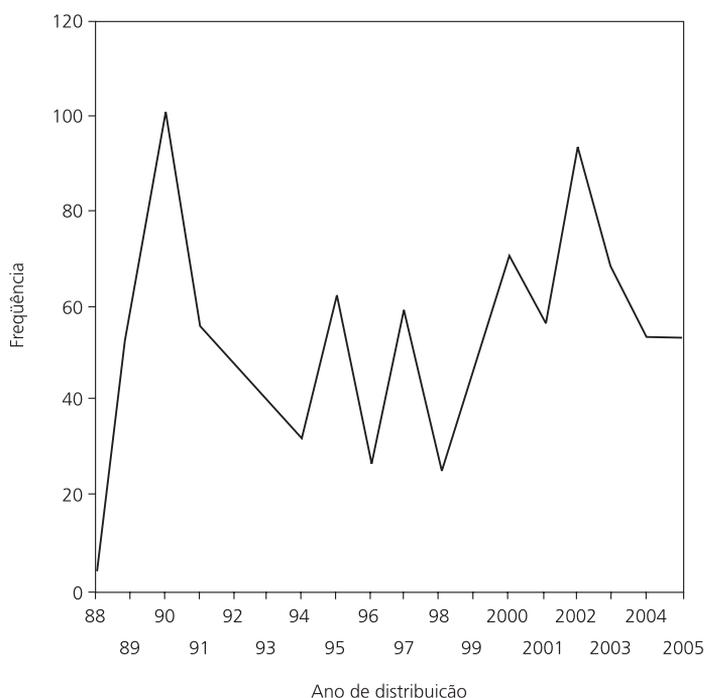
Na seção seguinte será estudado o perfil de cada autor na postulação de Adins, o que deixará claro que aqueles – partidos e associações – com maior atuação contra as normas federais têm abordado um leque temático mais diverso, ao passo que aqueles com maior atuação na esfera estadual – governadores e procuradores – têm se concentrado fortemente no questionamento de matéria administrativa mobilizada pelos legislativos.

Adins de governadores

Diversamente da constatação apresentada em pesquisa anterior, baseada na observação da distribuição anual das Adins entre 1988 e 1998, e que indicava um declínio do número de ações propostas pelos governadores, o Gráfico 6 indica um significativo crescimento da presença dos governadores a partir de 1999. Particularmente interessante é o fato de que, em 2002, o número de Adins de governadores atinge quase a marca alcançada em 1990, quando estava em jogo a revisão das constituições estaduais recém-aprovadas pelas assembleias legislativas. A pergunta que se impõe, portanto, é o que explicaria o crescimento das Adins de governadores nos últimos seis anos. Conforme se verá ao longo desta seção, esse crescimento distribuiu-se de forma bastante desigual entre os estados, refletindo, sob esse aspecto, uma interessante diversidade do federalismo brasileiro.

GRÁFICO 6

Distribuição Anual das Adins de Governadores (1988-2005)



A origem e o tema das normas contestadas pelos governadores

Na Tabela 6, nota-se que nada menos que 87,1% das Adins de governadores se voltam contra normas aprovadas pelas assembleias legislativas.

TABELA 6

Adins de Governadores Segundo a Origem do Diploma Legal Contestado (1988-2005)

	Nº	%
LEGISLATIVO ESTADUAL	827	87,1
LEGISLATIVO FEDERAL	47	5,0
EXECUTIVO ESTADUAL	32	3,4
JUDICIÁRIO ESTADUAL	23	2,4
EXECUTIVO FEDERAL	18	1,9
JUDICIÁRIO FEDERAL	2	0,2
TOTAL	949	100,0

Entre as Adins de governadores, 68,7% questionam normas que cuidam de administração pública (Tabela 7). No caso específico das Adins contra legislativos estaduais, nada menos que 72,5% questionam normas nessa área, representando 63,1% do total de Adins de governadores. Em bem menor proporção aparecem as Adins que questionam normas aprovadas pelos legislativos estaduais em matéria tributária e de regulação da sociedade civil. É importante salientar que 42 Adins de governadores têm como alvo a produção normativa de outros estados, em geral em matéria tributária. Trata-se, portanto, da chamada guerra fiscal, cuja irrelevância estatística não retira sua importância qualitativa na dinâmica federativa nacional.

TABELA 7

Adins de Governadores Segundo a Classe Temática e a Origem do Diploma Legal Contestado (1988-2005)

CLASSE TEMÁTICA	ORIGEM DO DIPLOMA LEGAL CONTESTADO						TOTAL
	EXECUTIVO FEDERAL	EXECUTIVO ESTADUAL	LEGISLATIVO FEDERAL	LEGISLATIVO ESTADUAL	JUDICIÁRIO FEDERAL	JUDICIÁRIO ESTADUAL	
Administração pública	7 38,9%	6 18,8%	17 36,2%	597 72,5%	22 95,7%	1 50,0%	650 68,7%
Política social	0 0%	0 0%	1 2,1%	33 4,0%	0 0%	0 0%	34 3,6%
Regulação econômica	2 11,1%	0 0%	16 34,0%	21 2,5%	0 0%	0 0%	39 4,1%
Política tributária	6 33,3%	24 75,0%	8 17,0%	86 10,4%	1 4,3%	0 0%	125 13,2%
Regulação da sociedade civil	3 16,7%	1 3,1%	0 0%	81 9,8%	0 0%	0 0%	85 9,0%
Competição política	0 0%	1 3,1%	5 10,6%	1 0,1%	0 0%	1 50,0%	8 0,8%
Relações de trabalho	0 0%	0 0%	0 0%	5 0,6%	0 0%	0 0%	5 0,5%
TOTAL	18 100,0%	32 100,0%	47 100,0%	824 100,0%	23 100,0%	2 100,0%	946 100,0%

A Tabela 8 apresenta os principais assuntos das Adins de governadores em matéria administrativa, deixando evidente que 60,2% delas cuidam de assuntos afetos a carreira, gratificação, vencimentos e aposentadoria dos servidores públicos. São 381 Adins sobre esse assunto, ou 40,1% do total, demonstrando que, em grande medida, os governadores estão recorrendo ao STF para se defender de iniciativas do legislativo que atendem a interesses presumidamente particularistas de corporações do serviço público. Essa tendência aumentará quanto maior for o conflito entre executivo e legislativo, e diminuirá onde o executivo tem amplo controle sobre o legislativo.

TABELA 8

*Assuntos das Adins dos Governadores na Área da Administração Pública (1988-2005)**

	Nº	%
SERVIDORES	228	36,0
CORPORAÇÕES	153	24,2
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	150	23,7
PRECATÓRIOS E QUESTÕES PROCESSUAIS	21	3,3
MUNICÍPIOS	18	2,8
CONCURSO	11	1,7
OUTROS (ADMINISTRATIVOS)	52	8,6
TOTAL	633	100,0

* Para um melhor entendimento dos assuntos, segue a sua discriminação: 1. Concurso público (critérios de contratação); 2. Servidores (carreira, cargos, gratificação, previdência, promoção, remuneração e vencimento); 3. Estrutura administrativa (criação de agências e de conselhos, definição de circunscrições, criação de loterias, organização dos poderes, gestão de serviços públicos); 4. Municípios (criação de municípios, divisas e fronteiras, e tudo que se refere a prefeitos e vereadores); 5. Corporações (interesses de categorias de servidores em geral).

A atuação dos governadores segundo a federação

A Tabela 9 apresenta a lista completa das Adins de governadores segundo unidades da federação. Com base nela, fica evidente uma grande disparidade entre os estados, o que somente pode ser compreendido quando se leva em consideração a estrutura política de cada um deles. Assim, estados como Bahia e Maranhão, historicamente dominados por oligarquias estáveis, apresentam um baixíssimo número de Adins. Inversamente, nos estados que experimentam crises institucionais e grandes clivagens políticas, como Espírito Santo e Rio Grande do Sul, o número de Adins mostra-se bem acima da média.

TABELA 9

Adins de Governadores Segundo as Unidades da Federação (1988-2005)

UF	FREQÜÊNCIA	% FREQÜÊNCIA
RS	116	12,2
SC	92	9,7
ES	89	9,4
RO	75	7,9
SP	74	7,8
RJ	68	7,2
DF	67	7,1
PR	59	6,2
AP	41	4,3
AL	32	3,4
MG	31	3,3
MT	27	2,8
RN	26	2,7
AM	24	2,5
MS	22	2,3
PB	21	2,2
GO	17	1,8
PE	13	1,4
PI	13	1,4
CE	12	1,3
BA	7	0,7
MA	6	0,6
AC	5	0,5
PA	5	0,5
SE	3	0,3
RR	2	0,2
TO	2	0,2
TOTAL	949	100,0

É por meio da análise da evolução anual das Adins de governadores segundo as unidades da federação que se pode obter alguma pista sobre o novo crescimento das Adins. Para tanto, o banco de dados foi subdividido em quatro períodos, a fim de identificar, em cada estado, a variação de acordo com os mandatos dos governadores. Para facilitar a organização dos dados, agregou-se, no primeiro período, o final do mandato dos governos eleitos em 1986 ao mandato dos eleitos em 1990. Vale lembrar que esse período se caracterizará por um grande número de Adins de governadores, que tinham por objetivo rever normas das constituições estaduais aprovadas pelos legislativos estaduais. Deve-se notar que estados como Acre, Bahia,

Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e Tocantins têm entre 60% e 100% de suas Adins postuladas nesse primeiro período.

Considerando que 87,1% das Adins de governadores são contra os legislativos estaduais, a Tabela 10 não deixa de ser uma indicação do grau de conflituosidade entre executivo e legislativo em cada estado, por mandato. E, mais, com base nela é possível encontrar uma explicação para o novo crescimento das Adins de governadores que, conforme se vê, não ocorre de modo uniforme em todos estados. Ao contrário, é o crescimento exponencial em alguns deles, nos dois últimos períodos, que explica a maior presença agregada dos governadores na distribuição dos autores das Adins. Considerando os dois últimos mandatos, observa-se que apenas cinco unidades da federação (Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) respondem por 59,1% do total de Adins postuladas pelos governadores.

De modo a permitir uma visão mais aprofundada da dinâmica institucional das Adins dos estados, foram selecionados três daqueles com maior número de Adins de governadores nos dois últimos períodos indicados na Tabela 10: Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo.

O Espírito Santo experimentou, entre 1999 e 2002, uma profunda crise institucional, que levou inclusive à intervenção federal no estado. Entre outros fatores, essa crise colocou frente a frente executivo e legislativo. Não por acaso, das 36 Adins propostas pelo governador do Espírito Santo no terceiro período, 29 foram contra o legislativo de seu governo³. Além disso, no período seguinte, o do governo atual, das 28 Adins propostas, dezessete foram contra decisões tomadas pelo legislativo do governo anterior⁴. Assim, das 64 Adins propostas pelo executivo estadual capixaba entre 1999 e 2005, 46 (ou 72%) têm como alvo decisões da assembléia da legislatura de 1999 a 2002.

O principal objeto dessas 46 Adins do executivo capixaba contra a legislatura de 1999 a 2002 são matérias que cuidam de assuntos afetos às corporações de servidores, como as de professores, policiais, militares e fiscais, entre outros. Nada menos que 28 das 46 Adins acima mencionadas tratam dessa matéria. O segundo objeto mais presente nesse conjunto de Adins, perfazendo nove ações, são as decisões legislativas que tratam da organização da estrutura administrativa do estado. E o terceiro objeto, com um total de oito Adins, são as ações que questionam a concessão de isenções fiscais ou de redução de multas, taxas e pedágios para segmentos econômicos, motoristas, estudantes, entre outros. Há, ainda, uma Adin que trata da questão dos presídios.

3. Adins n. 2123, 2126, 2253, 2305, 2372, 2374, 2392, 2402, 2420, 2671, 2672, 2710, 2711, 2715, 2719, 2720, 2721, 2731, 2733, 2734, 2741, 2742, 2743, 2744, 2748, 2749, 2750, 2754, 2755.

4. Adins n. 2820, 2821, 2834, 2839, 2840, 2856, 2857, 2867, 2892, 2940, 2979, 3012, 3118, 3228, 3499, 3581, 3598.

TABELA 10

Adins de Governadores Segundo as Unidades da Federação por Mandatos de Governo

UF	MANDATOS DOS GOVERNADORES				TOTAL
	1988 a 1994*	1995 a 1998	1999 a 2002	2003 a 2005	
AC	5 100,0%	0 0%	0 0%	0 0%	5 100,0%
AL	8 25,0%	7 21,9%	14 43,8%	3 9,4%	32 100,0%
AM	12 50,0%	7 29,2%	2 8,3%	3 12,5%	24 100,0%
AP	12 29,3%	9 22,0%	8 19,5%	12 29,3%	41 100,0%
BA	7 100,0%	0 0%	0 0%	0 0%	7 100,0%
CE	8 66,7%	1 8,3%	2 16,7%	1 8,3%	12 100,0%
DF	11 16,4%	21 31,3%	10 14,9%	25 37,3%	67 100,0%
ES	12 13,5%	13 14,6%	36 40,4%	28 31,5%	89 100,0%
GO	10 58,8%	5 29,4%	2 11,8%	0 0%	17 100,0%
MA	1 16,7%	1 16,7%	3 50,0%	1 16,7%	6 100,0%
MG	15 48,4%	3 9,7%	10 32,3%	3 9,7%	31 100,0%
MS	8 36,4%	6 27,3%	6 27,3%	2 9,1%	22 100,0%
MT	14 51,9%	6 22,2%	2 7,4%	5 18,5%	27 100,0%
PA	2 40,0%	2 40,0%	0 0%	1 20,0%	5 100,0%
PB	15 71,4%	1 4,8%	3 14,3%	2 9,5%	21 100,0%
PE	1 7,7%	9 69,2%	2 15,4%	1 7,7%	13 100,0%
PI	3 23,1%	3 23,1%	2 15,4%	5 38,5%	13 100,0%
PR	25 42,4%	4 6,8%	16 27,1%	14 23,7%	59 100,0%
RJ	44 64,7%	9 13,2%	11 16,2%	4 5,9%	68 100,0%
RN	3 11,5%	7 26,9%	7 26,9%	9 34,6%	26 100,0%
RO	39 52,0%	12 16,0%	8 10,7%	16 21,3%	75 100,0%
RR	0 0%	0 0%	2 100,0%	0 0%	2 100,0%
RS	48 41,4%	5 4,3%	57 49,1%	6 5,2%	116 100,0%
SC	18 19,6%	25 27,2%	41 44,6%	8 8,7%	92 100,0%

UF	MANDATOS DOS GOVERNADORES				TOTAL
	1988 a 1994*	1995 a 1998	1999 a 2002	2003 a 2005	
SE	1 33,3%	1 33,3%	0 0%	1 33,3%	3 100,0%
SP	12 16,2%	14 18,9%	26 35,1%	22 29,7%	74 100,0%
TO	2 100,0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 100,0%
TOTAL	336 35,4%	171 18,0%	270 28,5%	172 18,1%	949 100,0%

* Inclui as sessenta Adins propostas entre final de 1988 e 1989, que corresponde ao final do mandato dos governadores eleitos em 1986.

No caso do Rio Grande do Sul, o alto número de Adins no terceiro período parece estar associado ao fato de o governo não deter maioria na assembléia legislativa, o que explicaria a apresentação de nada menos que 57 Adins, sendo 47 delas contra o legislativo vigente no seu governo⁵.

Dessas 47 Adins, vinte cuidam de assuntos relacionados à estrutura administrativa do estado, doze dizem respeito a assuntos afetos às corporações de servidores públicos e sete estão relacionadas a questões de isenção fiscal. As oito Adins restantes tratam de assuntos variados, como meio ambiente e trânsito.

No caso de São Paulo, onze das 48 Adins de governadores são contra governos de outros estados, todas elas sobre matéria tributária, como concessão de incentivo fiscal, créditos e isenção de ICMS⁶. Mas, das 37 restantes, nada menos que 29 se voltam contra a produção legislativa de 1999 a 2002, sugerindo que, apesar da continuidade do controle do executivo pelo PSDB, este não detinha maioria no legislativo⁷. Dessas 29 Adins, dezesseis tratam de matérias relacionadas à estrutura administrativa do estado e a assuntos relacionados às corporações de funcionários públicos. As treze restantes cuidam de matérias diversas, referentes ao trânsito, aos tributos, ao consumidor e à regulação da sociedade civil em geral.

O que a análise desses estados sugere é que as Adins têm funcionado como um instrumento importante da dinâmica de conflito político entre o executivo e o legislativo estaduais, permitindo uma recorrente revisão judicial de decisões legislativas, sobretudo acerca da estrutura administrativa estadual e, em menor escala, da matéria tributária. Além disso, o estudo também indica que a utilização das Adins pelos governadores ocorre com maior frequência naqueles estados que atravessam conjunturas caracterizadas por coalizões políticas instáveis.

5. Adins n. 2072, 2100, 2115, 2216, 2217, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2405, 2442, 2443, 2444, 2528,

6. Adins n. 2156, 2157, 2166, 2439, 2440, 2441, 2466, 2544, 2548, 2549, 2550, 2561, 2582, 2619, 2662, 2663, 2676, 2680, 2717, 2718, 2798, 2799, 2800, 2801, 2802, 2803, 2804, 2805, 2806, 2807, 2808, 2809, 2810, 2811, 2812, 2813.

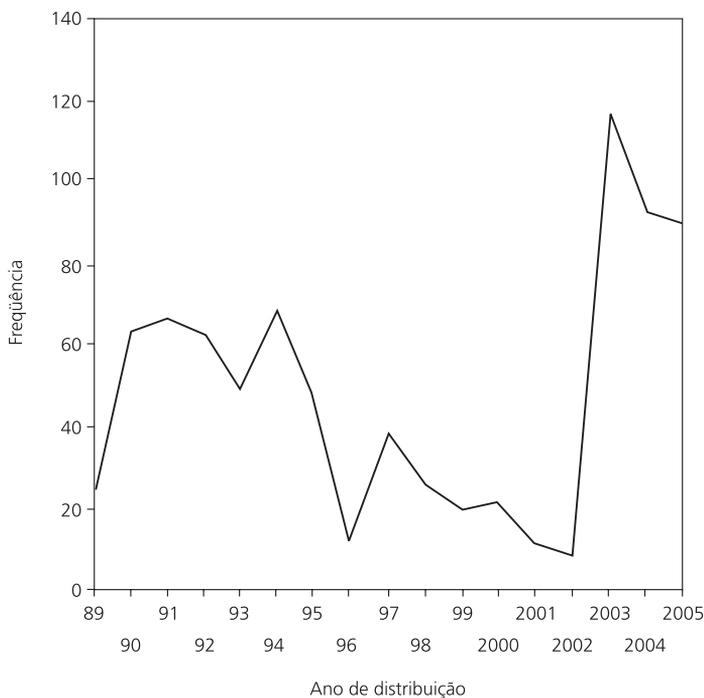
7. Adins n. 2170, 2185, 2186, 2239, 2327, 2328, 2344, 2367, 2417, 2421, 2646, 2887, 3046, 3092, 3098, 3121, 3155, 3156, 3157, 3163, 3165, 3166, 3169, 3402, 3403.

As Adins de procuradores

Em grande parte, o perfil das Adins de procuradores encontrado na presente pesquisa já fora identificado e analisado em pesquisa anterior, na qual ficava evidente a preponderância do caráter racionalizador de sua atuação e o seu principal alvo, que era a produção normativa dos legislativos estaduais (cf. Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 92). Todavia, naquela pesquisa, baseada, como se viu, em um banco de dados de Adins de 1988 a 1998, constatava-se uma acentuada queda, a partir de 1994, na presença das Adins de procuradores. Os dados da presente pesquisa refletem um cenário diferente, indicando uma ampliação dessas Adins no período Lula, com a afirmação do seu papel clássico de fiscal da administração pública.

Conforme se verifica no Gráfico 7, há um crescimento exponencial dessas Adins nos últimos anos, bastando notar que a média de 30,75 por ano no primeiro governo FHC cai para 14,75 no segundo governo e sobe para 99,3 por ano no período Lula.

GRÁFICO 7
A Evolução das Adins de Procuradores (1988-2005)



A origem e os temas das normas controladas pelo Ministério Público

A Tabela 11 indica que 82,7% das Adins de procuradores cuidam de normas estaduais e 65,6% voltam-se contra o legislativo estadual, o que reitera o perfil das Adins de governadores, que têm na produção normativa dos legislativos estaduais seu principal alvo. Mas é significativo o fato de que 13,9% se voltem contra as normas dos judiciários estaduais, dado que reforça o papel do Ministério Público como um dos principais agentes do controle externo do judiciário. Vale frisar que, entre todos os autores, os procuradores são responsáveis por 42,7% do total de Adins propostas contra normas produzidas pelos judiciários estaduais.

Por outro lado, chama atenção a baixíssima produção de Adins contra os executivos estaduais: apenas 26 foram propostas ao longo de dezessete anos, ou seja, pelo menos no que se refere à via de controle por meio das Adins, os executivos estaduais não sofrem senão residualmente o controle constitucional exercido pelos procuradores sobre a sua produção normativa.

Quanto à atuação dos procuradores em âmbito federal, 11,8% de suas Adins, ao longo dos dezessete anos analisados, voltam-se contra normas do legislativo federal, e apenas 3,2% e 2,4% contra normas do executivo federal e do judiciário federal, respectivamente.

TABELA 11

As Adins de Procuradores Segundo a Origem do Diploma Legal Questionado (1988-2005)

	Nº	%
EXECUTIVO FEDERAL	26	3,2
EXECUTIVO ESTADUAL	26	3,2
LEGISLATIVO FEDERAL	95	11,8
LEGISLATIVO ESTADUAL	530	65,6
JUDICIÁRIO ESTADUAL	112	13,9
JUDICIÁRIO FEDERAL	19	2,4
TOTAL	808	100,0

No que se refere à classe temática, a Tabela 12 indica que quase 80% das Adins de procuradores cuidam de matéria administrativa. Esse dado deixa evidente que, no âmbito das Adins, a atuação do Ministério Público está, prioritariamente, focada no tema da racionalidade administrativa, e apenas secundariamente nos temas que envolvem interesses sociais e das minorias. Uma vez que a maioria das Adins de procuradores tem como alvo os legislativos estaduais, e que nada menos que 80,7% delas questionam normas

que tratam de matérias de administração pública (o que equivale a 427 casos, ou seja, 53% do total geral de suas Adins), pode-se sugerir que o Ministério Público se aproxime de um papel afim ao de uma *intelligentzia* estatal ao atuar em favor da homogeneização da ordem jurídica.

Em contrapartida, no âmbito federal, observa-se uma concentração relativamente menor de Adins que tratam da administração pública, e temas como a política tributária e a regulação da sociedade civil ganham maior representatividade.

TABELA 12
As Adins de Procuradores Segundo a Origem do Diploma Legal Questionado e a Classe Temática (1988-2005)

CLASSE TEMÁTICA	ORIGEM DO DIPLOMA LEGAL CONTESTADO						TOTAL
	EXECUTIVO FEDERAL	EXECUTIVO ESTADUAL	LEGISLATIVO FEDERAL	LEGISLATIVO ESTADUAL	JUDICIÁRIO FEDERAL	JUDICIÁRIO ESTADUAL	
Administração pública	10 40,0%	18 69,2%	57 60,6%	427 80,7%	110 98,2%	19 100,0%	641 79,6%
Política social	0 0%	1 3,8%	8 8,5%	6 1,1%	0 0%	0 0%	15 1,9%
Regulação econômica	2 8,0%	0 0%	4 4,3%	8 1,5%	0 0%	0 0%	14 1,7%
Política tributária	6 24,0%	4 15,4%	7 7,4%	29 5,5%	1 0,9%	0 0%	47 5,8%
Regulação da sociedade civil	6 24,0%	2 7,7%	15 16,0%	51 9,6%	1 0,9%	0 0%	75 9,3%
Competição política	0 0%	0 0%	2 2,1%	6 1,1%	0 0%	0 0%	8 1,0%
Relações de trabalho	1 4,0%	1 3,8%	1 1,1%	2 0,4%	0 0%	0 0%	5 0,6%
TOTAL	25 100,0%	26 100,0%	94 100,0%	529 100,0%	112 100,0%	19 100,0%	805 100,0%

Ao examinar, na Tabela 13, as Adins de procuradores contra os legislativos estaduais na área de administração pública, constata-se que, a exemplo do que se verificou em relação aos governadores, os procuradores também têm concentrado sua atuação no controle da produção normativa que cuida da carreira e dos interesses dos funcionários públicos e de diferentes aspectos da estrutura administrativa, reiterando, assim, em boa medida, o perfil das Adins de governadores. A presença de um universo de 12,3% de Adins que tratam da criação de municípios e de outros assuntos relacionados à vida municipal é o único fator a diferenciar o perfil da atuação de procuradores e governadores.

TABELA 13

Adins de Procuradores Contra os Legislativos Estaduais no Tema da Administração Pública (1988-2005)*

	Nº	%
SERVIDOR	171	41,2
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	151	36,4
MUNICÍPIOS	51	12,3
DIREITO ADMINISTRATIVO	12	2,9
CONCURSO	8	1,9
OUTRAS (ADMINISTRATIVAS)	22	5,2
TOTAL	415	100,0

* A discriminação desses temas encontra-se na nota da Tabela 8.

A presença heterogênea do Ministério Público na federação

A Tabela 14 indica que o papel da procuradoria não é o mesmo em toda a federação: sete entre os dez estados com maior número de Adins de procuradores estão nas regiões Sudeste e Sul do país; o Rio de Janeiro é um caso particular, por estar bem acima dessa média. Em contrapartida, em oito estados, a média de Adins propostas pelos procuradores é de apenas duas a três ao ano, e em outros dezoito estados, de menos de duas ao ano.

A afinidade temática existente entre as Adins de procuradores e dos governadores sugere uma superposição de agendas entre esses autores, que só pode ser confirmada mediante a análise da incidência de sua atuação pelos estados: dos dez estados com maior participação na lista de Adins de procuradores, oito estão entre os mais frequentes na lista dos governadores, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco.

O quadro que se extrai dessa análise, portanto, é o de que em pelo menos oito estados da federação a produção normativa das assembleias legislativas vem sendo submetida a um duplo controle, exercido pelos governadores e pelos procuradores. Embora se possa aventar que as motivações dos governadores tenham a ver com o contencioso político local e que as dos procuradores derivam, sobretudo, do exercício de um de seus papéis constitucionais, que é o de defensor da moralidade administrativa, somente estudos monográficos sobre a dinâmica política dos estados poderão aprofundar o conhecimento sobre o assunto. De todo modo, esse duplo controle evidencia a força do *judicial review* em alguns dos principais estados da federação brasileira. Registre-se, incidentalmente, que em alguns estados importantes,

como a Bahia, praticamente não se utiliza essa forma de controle. Quando se somam as Adins de procuradores e governadores na Bahia, chega-se a apenas uma Adin por ano contra normas produzidas pelos poderes daquele estado.

TABELA 14
Adins de Procuradores Contra Normas Estaduais por Estados de Origem (1988-2005)

UF	Nº	%
RJ	68	10,2
SP	46	6,9
DF	45	6,7
MG	41	6,1
SC	37	5,5
PE	36	5,4
PR	36	5,4
ES	34	5,1
RS	34	5,1
GO	33	4,9
CE	27	4,0
MA	27	4,0
MT	27	4,0
AM	25	3,7
RN	22	3,3
PA	18	2,7
MS	16	2,4
RO	14	2,1
TO	13	1,9
BA	11	1,6
PB	11	1,6
SE	10	1,5
AP	9	1,3
PI	9	1,3
RR	7	1,0
AC	6	0,9
AL	6	0,9
TOTAL	668	100,0

A atuação da procuradoria nos diferentes períodos de governo

A análise da atuação dos procuradores ao longo dos dezessete anos indica a existência de três momentos: o primeiro, entre os anos 1989 e 1994,

caracteriza-se por um certo ativismo dos procuradores, decorrente, em grande medida, do controle das constituições estaduais promulgadas nesse período; o segundo, que abrange os dois governos FHC, caracteriza-se pela baixa presença do Ministério Público; e o terceiro, no governo Lula, dá conta de uma forte elevação na atuação dos procuradores, sugerindo uma mudança de postura do Ministério Público, em especial na litigação contra normas produzidas pelos legislativos estaduais (77,7%). Nos oito anos correspondentes ao período FHC, os procuradores ajuizaram 93 Adins contra os legislativos estaduais, ao passo que somente nos três primeiros anos do período Lula foram ajuizadas 231 Adins (ver Tabela 15).

Por outro lado, as Adins propostas pela procuradoria contra o governo federal também tiveram um significativo crescimento, bastando notar que, enquanto no período FHC os procuradores propuseram uma média de 2,25 Adins por ano contra o legislativo federal, e menos de uma por ano contra o executivo federal, no período Lula tem-se uma média de dez por ano contra o legislativo federal e 1,6 contra o executivo federal. Ou seja, os números revelados pela pesquisa evidenciam que, no período Lula, o Ministério Público, além de estar muito mais ativo no controle das normas produzidas pelos legislativos estaduais, também tem sido mais ativo no controle da produção normativa federal.

TABELA 15

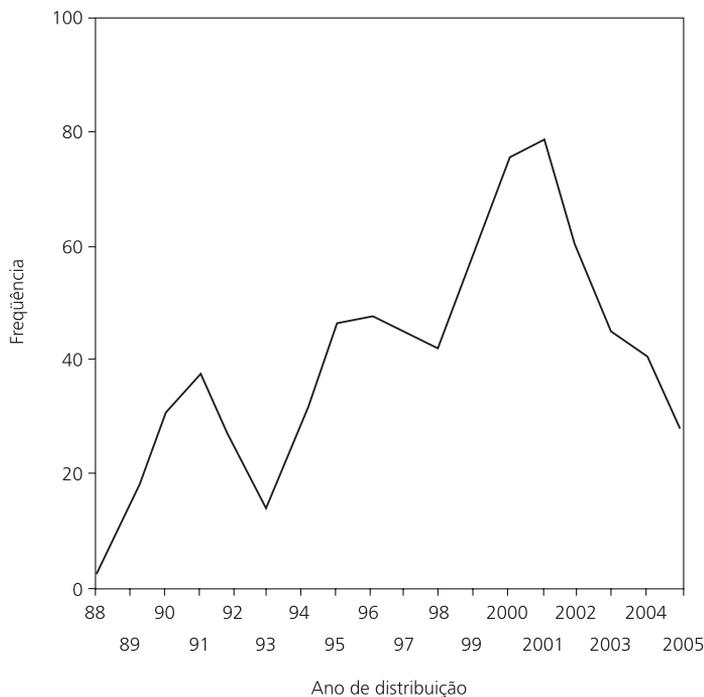
Adins de Procuradores Segundo a Origem do Diploma Legal Questionado por Período de Governo

	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
EXECUTIVO FEDERAL	15 4,6%	5 2,7%	5 1,7%	25 3,1%
EXECUTIVO ESTADUAL	13 4,0%	4 2,2%	9 3,0%	26 3,2%
LEGISLATIVO FEDERAL	46 14,0%	18 9,9%	30 10,1%	94 11,8%
LEGISLATIVO ESTADUAL	207 63,1%	93 51,1%	231 77,7%	531 65,6%
JUDICIÁRIO ESTADUAL	42 12,8%	51 28,0%	19 6,4%	112 13,9%
JUDICIÁRIO FEDERAL	5 1,5%	11 6,0%	3 1,0%	19 2,4%
TOTAL	328 100,0%	182 100,0%	297 100,0%	807 100,0%

Adins de partidos

O Gráfico 8 traz a série de dezessete anos das Adins ajuizadas pelos partidos políticos. Uma primeira observação suscitada pelos dados é que a presença desse autor é consistente ao longo de toda a série. Por outro lado, também chama a atenção o pico de Adins de partidos entre 1999 e 2002, que corresponde ao segundo mandato do período FHC. A melhor compreensão dessa evolução, no entanto, depende da discriminação dos dados por tipo de partido e origem da norma questionada.

GRÁFICO 8
Evolução Anual das Adins de Partidos (1988-2005)



Quanto aos tipos de partido, a Tabela 16 indica que a esquerda é a mais atuante no ajuizamento de Adins, o que levou, em pesquisa anterior, à afirmação de que sua presença consagrava o uso das Adins como instrumento de afirmação de opiniões e interesses minoritários no executivo e no legislativo federais (cf. Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 95). Por isso mesmo, torna-se particularmente interessante observar o comportamento das Adins de partidos quando a esquerda chega ao poder, com o governo Lula.

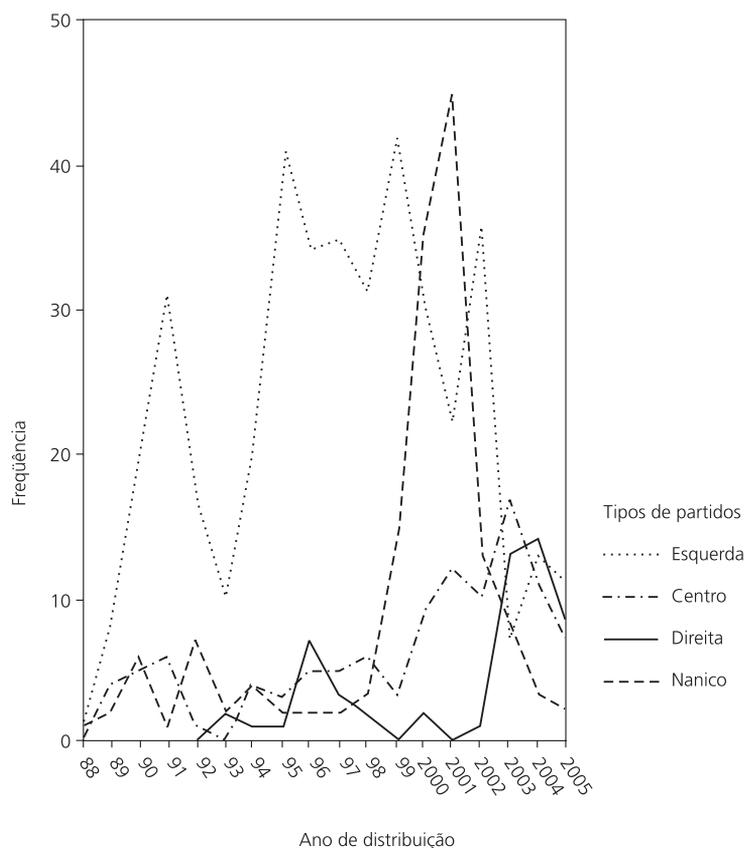
TABELA 16

*Adins por Corrente Partidária (1988-2005)**

	Nº	%
ESQUERDA	409	56,6
CENTRO	108	14,9
DIREITA	54	7,5
NANICO	152	21,0
TOTAL	723	100,0

* As legendas partidárias foram classificadas da seguinte maneira: Esquerda (PT, PDT, PSB, PPS, PC do B, PCB, PSOL, PV e PSTU); Centro (PSDB, PMDB, PTB e PL); Direita (PFL, PPB, PP e PRONA); Nanico (PHS, PDC, PLP, PNA, PSC, PSD, PST, PTR, PMN, PPR, PSDC, PSL e PTN).

GRÁFICO 9

Evolução Anual das Adins por Tipos de Partido

O Gráfico 9 apresenta a evolução das Adins de cada corrente partidária ao longo de todo o período estudado, deixando evidente que, a partir de 2003, como era de se esperar, as Adins de partidos de esquerda caem signifi-

cativamente. Outro aspecto que chama a atenção neste gráfico é a bolha de crescimento dos partidos considerados nanicos, que assumem um momento protagonismo no cenário das Adins, especialmente entre 2000 e 2001. Suas Adins giram basicamente em torno da administração pública estadual.

Em contraste com os procuradores e governadores, que contestam em sua maioria normas estaduais, e diferentemente das associações, que reparam de modo igualitário suas Adins entre os dois âmbitos de governo, os partidos têm como alvo principal as normas federais. Há, no entanto, variações importantes entre os tipos de partido: as Adins de partidos de esquerda e de direita têm como alvo privilegiado normas produzidas pelos poderes federais; já os partidos de centro têm pouco mais da metade das suas Adins voltadas contra normas estaduais, e entre os partidos nanicos predominam aquelas contrárias às normas estaduais. Examinando os valores absolutos das duas primeiras linhas da Tabela 17, é importante constatar ainda que, entre as 393 Adins contra o executivo e o legislativo federais, nada menos que 274 (69,7%) foram propostas pela esquerda, em forte evidência da adoção das Adins como mecanismo de defesa das minorias políticas em face da maioria esmagadora do presidencialismo de coalizão, que caracterizou sobretudo os dois períodos FHC.

TABELA 17
Adins de Partidos Segundo a Origem do Diploma Legal Questionado (1988-2005)

	TIPOS DE PARTIDO				TOTAL
	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA	NANICO	
EXECUTIVO FEDERAL	175	23	18	9	225
	42,8%	21,3%	33,3%	5,9%	31,1%
LEGISLATIVO FEDERAL	99	23	15	31	168
	24,2%	21,3%	27,8%	20,4%	23,2%
JUDICIÁRIO FEDERAL	7	6	4	3	20
	1,7%	5,6%	7,4%	2,0%	2,8%
EXECUTIVO ESTADUAL	37	7	0	35	79
	9,0%	6,5%	0%	23,0%	10,9%
LEGISLATIVO ESTADUAL	90	43	17	46	196
	22,0%	39,8%	31,5%	30,3%	27,1%
JUDICIÁRIO ESTADUAL	1	6	0	28	35
	0,2%	5,6%	0%	18,4%	4,8%
TOTAL	409	108	54	152	723
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

As Adins de partidos contra normas federais

Diante da importância das Adins de partidos, deve-se examinar especificamente aquelas que têm como alvo as normas federais. Uma primeira constatação a partir da análise da sua distribuição segundo o tipo de partido e o período de governo, apresentada na Tabela 18, é a queda da média anual de Adins de partidos de 29 no período FHC para 23 no período Lula. A queda relativa nesse último período se deve em sua maior parte à ausência de Adins do PT, até então o principal proponente, e ela só não foi maior porque os demais partidos de esquerda, ainda que com menos intensidade do que antes, seguem presentes, e sobretudo porque os partidos de centro e de direita, especialmente estes últimos, ampliaram sua participação. Basta notar que, enquanto no período FHC os partidos de direita propuseram menos de uma Adin por ano, no período Lula nove delas foram propostas. Assim, de uma perspectiva mais geral, a análise das Adins aponta para o fato de elas se afirmarem como uma via complementar de disputa política e de exercício da oposição, mais utilizada pela esquerda, mas igualmente mobilizada pelo centro e pela direita.

TABELA 18

Tipo de Partidos Contra Normas Federais por Períodos de Governo (1988-2005)

	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
ESQUERDA	86 30,6%	178 63,3%	17 6,0%	281 100,0%
CENTRO	9 17,3%	22 42,3%	21 40,4%	52 100,0%
DIREITA	3 8,1%	7 18,9%	27 73,0%	37 100,0%
NANICO	12 27,9%	27 62,8%	4 9,3%	43 100,0%
TOTAL	110 26,6%	234 56,7%	69 16,7%	413 100,0%

Quando se considera que, ao longo dos dezessete anos estudados, a esquerda é responsável por quase 70% das Adins de partidos contra normas federais, torna-se interessante discriminar a atuação específica das diferentes legendas. A Tabela 19 evidencia que, durante o período FHC, o PT era

o grande responsável pelas Adins da esquerda, respondendo por quase 60% delas. Como era de se esperar, no período Lula, o PT deserta o campo das Adins contra normas federais, não propondo nenhuma nesse período. Os demais partidos de esquerda, no entanto, não deixam de apresentar Adins contra o governo federal nesse período, em especial o PDT, autor de dez das dezessete apresentadas pela esquerda. Vale notar que, apesar de recém-criado, o PSOL já aparece entre os partidos de esquerda propositores de Adins contra normas federais, o que indica que esse mecanismo é legitimado até mesmo pelos segmentos mais radicais da esquerda.

TABELA 19

Adins de Partidos de Esquerda Contra Normas Federais por Períodos de Governo

	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
PT	34 39,6%	102 57,3%	0 0%	136 48,4%
PDT	30 34,9%	35 19,7%	10 58,8%	75 26,9%
PC DO B	3 3,5%	27 15,2%	1 5,9%	31 11,0%
PSB	17 19,8%	6 3,4%	1 5,9%	24 8,6%
PPS	0 0%	2 1,1%	1 5,9%	3 1,1%
PV	0 0%	0 0%	3 17,6%	3 1,1%
PSOL	0 0%	0 0%	1 5,9%	1 0,4%
OUTROS	2 2,4%	6 3,6%	0 0%	8 2,4%
TOTAL	86 100,0%	178 100,0%	17 100,0%	281 100,0%

Adins de associações

O Gráfico 10 indica que as associações têm sido autoras assíduas de Adins desde 1989, apresentando inclusive ligeiro crescimento nos últimos anos, em trajetória distinta dos partidos de esquerda anteriormente estuda-

dos. Esse dado parece confirmar a hipótese apresentada em trabalho anterior, que indica que a sociedade civil organizada vinha sendo uma das principais protagonistas da animação da judicialização da política, ainda que sua atuação estivesse “restringida pela cláusula de pertinência temática e pela severa seleção imposta pelo STF na definição dos agentes dotados de legitimidade ativa no recurso às Adins” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 105).

GRÁFICO 10
Distribuição Anual das Adins de Associações (1988-2005)

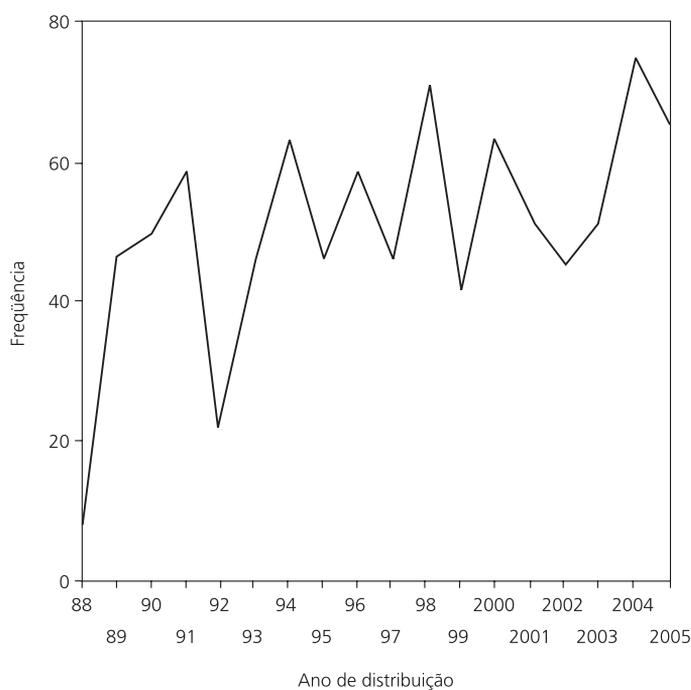


TABELA 20
Tipos de Associação (1988-2005)

TIPO	Nº	%
FUNCIÓNÁRIOS PÚBLICOS	336	37,0
EMPRESÁRIOS	310	34,2
TRABALHADORES	133	14,7
INTERESSES*	128	14,1
TOTAL	907	100,0

* As associações de interesses referem-se, basicamente, às associações de profissionais liberais e de notários.

8. A importante presença da AMB no cenário das Adins foi caracterizada em trabalho anterior nos seguintes termos: “A AMB foi uma presença relevante no controle da constitucionalidade das leis quando as constituições estaduais começaram a definir a estrutura organizacional dos estados – o que implicou, em muitos casos, repercussões sobre o estatuto do juiz, assemelhando-se ao de outras categorias funcionais do estado, como ao de procuradores e ao de policiais. Em uma medida significativa, porém, as suas demandas associaram a autonomia do Poder Judiciário à contestação de normas estaduais que buscavam disciplinar a remuneração dos juízes. Ao lado dessa, outra motivação para a AMB promover Adins esteve em contestar os inúmeros diplomas legais que visavam a disciplinar a composição de órgãos do judiciário” (Werneck Viana *et al.*, 1999, p. 108).

Quanto ao tipo de associação, a Tabela 20 apresenta a sua distribuição, indicando uma maior presença de associações de funcionários públicos e de empresários. A forte presença das associações do funcionalismo público é mais uma evidência da importância da Constituição como parâmetro para a produção do direito administrativo, e de como as Adins vêm sendo mobilizadas como instrumento de defesa de interesses de segmentos da administração pública em face das ações reformistas realizadas pelos poderes da União e dos estados da federação.

Uma melhor compreensão das Adins de associações pode ser alcançada quando se discriminam, em cada tipo de associação, os usuários mais frequentes. Entre as associações de funcionários públicos, as de magistrados, em especial a AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros –, têm sido as mais importantes autoras, tendo postulado 96 Adins ao longo de todo o período estudado⁸ (ver Tabela 21). Em segundo lugar, estão os policiais civis e militares: juntos, juízes e policiais respondem por cerca de 50% das Adins dos funcionários públicos. Se a essas duas categorias somam-se as Adins de procuradores e de outras associações que cuidam de interesses de corporações do direito, como defensores públicos e serventuários do judiciário, constata-se que quase 68% dessas Adins giram em torno de questões atinentes à estrutura administrativa das instituições que zelam pela ordem jurídica do país. É claro que o conjunto das Adins dessas entidades é bastante heterogêneo, incluindo não apenas a defesa de interesses corporativos, mas também uma pauta mais ampla, que tem contribuído para assegurar uma certa uniformidade nacional nos procedimentos relacionados ao funcionamento do sistema do direito.

TABELA 21
Adins de Funcionários Públicos por Segmentos (1988-2005)

TIPO	Nº	%
MAGISTRADOS	96	28,6
POLICIAIS	75	22,3
FISCAIS	42	12,5
PROCURADORES	39	11,6
OUTRAS DA ÁREA DO DIREITO	18	5,3
MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	13	3,8
OUTROS	53	15,8
TOTAL	336	100

Já entre as Adins de associações de empresários, embora os segmentos do comércio e da indústria respondam, juntos, por pouco mais da metade (51,9%), importa observar a diversidade dos segmentos que vêm mobilizando o STF (ver Tabela 22). O uso das Adins por empresários não deixa de sugerir, como notado em trabalho anterior, “uma debilidade de suas representações políticas na estrutura partidária” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 110).

TABELA 22

Adins de Associações de Empresários por Segmento da Economia (1988-2005)

SETOR	Nº	%
COMÉRCIO	94	30,3
INDÚSTRIA	67	21,6
TRANSPORTE	41	13,2
AGRÁRIO	26	8,3
ENSINO	24	7,7
FINANÇAS	16	5,2
MÍDIA E COMUNICAÇÃO	13	4,2
SAÚDE	12	3,8
OUTROS	17	5,5
TOTAL	310	100

A tipologia das Adins de associações de trabalhadores foi produzida a partir de um duplo critério: de um lado, a indicação das centrais sindicais e, de outro, a informação quanto ao segmento do mercado de trabalho. Com isso, 15,8% das Adins dos trabalhadores foram ajuizadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria – CNTI –, 7,5% pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag –, 3% pela Central Única dos Trabalhadores – CUT – e 2,2% pela Central Geral dos Trabalhadores – CGT. Portanto, 28,5% das Adins foram propostas por centrais sindicais, o que leva a crer que elas tratam de temas de interesse mais amplo dos trabalhadores. No que se refere às Adins de segmentos específicos de trabalhadores, a Tabela 23 indica uma maior presença de entidades que representam os interesses de trabalhadores das áreas de metalurgia, educação, transporte, comércio e saúde.

TABELA 23
*Adins de Trabalhadores por Categorias e Centrais Sindicais (1988-2005)**

SETOR	Nº	%
CNTI	21	15,8
METALÚRGICO	17	12,8
EDUCAÇÃO	14	10,5
TRANSPORTE	12	9,0
CONTAG	10	7,5
COMÉRCIO	9	6,7
SAÚDE	7	5,2
CUT	4	3,0
CGT	3	2,2
OUTROS	26	19,5
TOTAL	133	100

* CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria; Contag – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CGT – Central Geral dos Trabalhadores.

Conforme mencionado anteriormente, as Adins de associações de interesses reúnem basicamente duas entidades: a Confederação Nacional de Profissionais Liberais e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – Anoreg (ver Tabela 24). Somadas, elas respondem por 76,5% dessas Adins. A opção por separar as associações que defendem profissionais liberais das dos demais trabalhadores justifica-se pelo interesse analítico de destacar as entidades que defendem os setores subalternos, e também porque a agenda de interesses dos profissionais liberais apresenta diferenças significativas em relação à dos demais trabalhadores, girando, em grande medida, em torno da regulação das profissões. Já a Anoreg cuida basicamente dos interesses dos cartórios e de seus profissionais.

TABELA 24
*Adins de Associações de Interesse (1988-2005)**

SETOR	Nº	%
CNPL	51	39,8
ANOREG	47	36,7
OUTROS	30	23,5
TOTAL	128	100

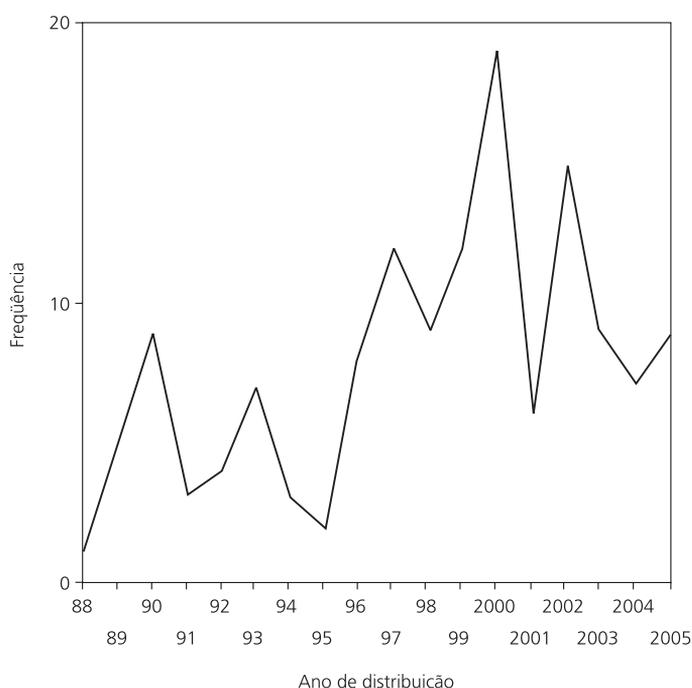
* CNPL – Confederação Nacional dos Profissionais Liberais; Anoreg – Associação dos Notários e Registradores do Brasil.

Resta observar, finalmente, que metade das Adins de associações (49,9%) é contra as normas produzidas pelos poderes federais; outros 38,1% voltam-se contra normas apresentadas pelos legislativos estaduais. As restantes são contra os executivos estaduais (5%) e os judiciários estaduais (7%).

Adins da OAB

O Gráfico 11 indica que a OAB tem utilizado de modo contínuo o recurso às Adins, afirmando sua presença entre os membros da comunidade dos intérpretes. A falta de crítica quanto a essa posição singular ocupada por uma entidade comprometida com interesses de uma corporação indica, conforme assinalado em trabalho anterior, “que a sociedade brasileira vem preservando a influência política dos profissionais do direito, originária, entre nós, do próprio processo de formação do Estado nacional” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 113). Essa posição singular da OAB torna particularmente interessante a observação do perfil de suas Adins.

GRÁFICO 11
Evolução Anual das Adins da OAB (1988-2005)



Entre as 140 Adins da OAB, 60,8% contestam normas estaduais, sendo 42,9% contra normas oriundas dos legislativos estaduais. Conforme se observa na Tabela 25, 65,5% das Adins contra normas aprovadas pelos legislativos estaduais cuidam da administração pública e 29,3% de matéria tributária.

Entre as 55 Adins que contestam normas federais, trinta são contra o executivo federal, a maior parte na área de administração pública (43,3%) e de regulação da sociedade civil (23,3%), e 25 são contra o legislativo federal, quase 65% delas na área da administração pública.

TABELA 25
Adins da OAB Segundo a Classe Temática e a Origem do Diploma Legal Contestado (1988-2005)

CLASSE TEMÁTICA	ORIGEM DO DIPLOMA LEGAL CONTESTADO					TOTAL
	EXECUTIVO FEDERAL	EXECUTIVO ESTADUAL	LEGISLATIVO FEDERAL	LEGISLATIVO ESTADUAL	JUDICIÁRIO ESTADUAL	
Administração pública	13 43,3%	2 50,0%	16 64,0%	38 65,5%	19 90,5%	88 63,8%
Regulação econômica	6 20,0%	0 0%	2 8,0%	0 0%	0 0%	8 5,8%
Política tributária	2 6,7%	2 50,0%	3 12,0%	17 29,3%	2 9,5%	26 18,8%
Regulação da sociedade civil	7 23,3%	0 0%	2 8,0%	3 5,2%	0 0%	12 8,7%
Competição política	0 0%	0 0%	2 8,0%	0 0%	0 0%	2 1,4%
Relações de trabalho	2 6,7%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 1,4%
TOTAL	30 100,0%	4 100,0%	25 100,0%	58 100,0%	21 100,0%	138 100,0%

O balanço das Adins contra normas federais da OAB revela, portanto, que sua atuação tem se voltado majoritariamente para o controle do ordenamento jurídico, incluindo um amplo leque de temas e não se restringindo à defesa dos interesses corporativos. Importante observar, finalmente, que nada menos que 25 das 55 Adins contra normas federais (45,5%) questionam medidas provisórias.

Julgamento das liminares

Em estudo anterior, constatou-se que “o STF tem preferido exercer o controle da constitucionalidade das leis mais no julgamento das liminares do que no do mérito” (Werneck Vianna *et al.*, 1999). Essa postura foi avaliada “como uma atitude de reserva ou de parcimônia quanto à explicitação da sua jurisprudência” (*Idem*, p. 117). Por outro lado, do total de Adins pesquisadas, cerca de 86% apresenta pedido de liminar, o que também indica que este recurso está amplamente difundido na lógica de atuação dos membros da comunidade de intérpretes.

Diante disso, e considerando que os dados sobre o julgamento de mérito estão comprometidos pelo elevado índice de Adins “aguardando julgamento de mérito” (acima de 60%), optou-se por trabalhar apenas com o julgamento da liminar.

A Tabela 26 apresenta um quadro geral do julgamento das liminares, deixando evidente que o STF acolheu integral ou parcialmente cerca de 33% dos pleitos. Esse percentual torna-se ainda mais significativo quando se exclui do cálculo as Adins cujas liminares ainda não foram apreciadas. Neste caso, cerca de 43% delas foram deferidas ou parcialmente deferidas.

TABELA 26
Julgamento das Liminares (1988-2005)

	Nº	%
AGUARDANDO JULGAMENTO	697	22,2
DEFERIDA	845	26,9
PARCIALMENTE DEFERIDA	204	6,5
INDEFERIDA	452	14,4
PREJUDICADA	934	29,7
NÃO CONHECIDO	10	0,3
NEGADO SEGUIMENTO	1	0
TOTAL	3143	100,0

Ainda com base na Tabela 26, observa-se que 22,2% das liminares ainda não tinham sido julgadas quando o banco de dados da pesquisa foi consolidado⁹. Por isso, para uma melhor avaliação dos dados do julgamento das liminares apresentados nessa tabela e nas que se seguem, serão consideradas apenas as liminares já julgadas.

9. Importante observar que a consolidação dos dados do julgamento das liminares ocorreu em agosto de 2006.

Assim, a Tabela 27 não deixa dúvida de que, ao menos no julgamento das liminares, o STF tem sido bastante receptivo, especialmente no questionamento das normas produzidas pelos legislativos estaduais. Do total de Adins com pedido de liminar julgadas contra normas produzidas por esse poder, 57,2% foram deferidas ou parcialmente deferidas. De onde se conclui que a produção legislativa estadual está sendo submetida a uma efetiva judicialização.

TABELA 27

Julgamento das Liminares por Origem do Diploma Contestado (1988-2005)

	AGUARDANDO JULGAMENTO	DEFERIDA	INDEFERIDA	PREJUDICADA	NÃO CONHECIDA	PARCIALMENTE DEFERIDA	NEGADO SEGUIMENTO	TOTAL
EXECUTIVO FEDERAL	66 14,1%	45 9,6%	96 20,6%	236 50,5%	0 0%	23 4,9%	1 0,2%	467 100,0%
EXECUTIVO ESTADUAL	27 21,4%	30 23,8%	9 7,1%	55 43,7%	1 0,8%	4 3,2%	0 0%	126 100,0%
LEGISLATIVO FEDERAL	134 28,0%	46 9,6%	108 22,5%	163 34,0%	4 0,8%	23 4,8%	0 0%	479 100,0%
LEGISLATIVO ESTADUAL	423 24,0%	629 35,7%	191 10,9%	375 21,3%	4 0,2%	137 7,8%	0 0%	1760 100,0%
JUDICIÁRIO ESTADUAL	38 15,5%	81 33,1%	44 18,0%	67 27,3%	1 0,4%	14 5,7%	0 0%	245 100,0%
JUDICIÁRIO FEDERAL	9 13,6%	13 19,7%	4 6,1%	37 56,1%	0 0%	3 4,5%	0 0%	66 100,0%
TOTAL	697 22,2%	844 26,9%	452 14,4%	933 29,7%	10 0,3%	204 6,5%	1 0%	3143 100,0%

Por outro lado, é inegável que, como também demonstra a Tabela 27, o STF tem acolhido menos os pleitos contra normas produzidas pelos poderes federais do que os produzidos pelos poderes estaduais, o que tem levado ao questionamento da validade da hipótese da judicialização da política no que se refere aos temas mais importantes da vida nacional.

Esse tipo de questionamento, no entanto, deixa de considerar uma série de aspectos que precisam ser levados em conta:

1. A alta efetividade das Adins contra normas estaduais não deve ser subestimada, visto que essa dimensão da judicialização da política tem cumprido papel fundamental na racionalização da vida estadual.
2. O percentual de acolhimento das liminares das Adins pelo STF deve ser lido com muito cuidado, pois a alteração da vontade do legislativo e mes-

mo do executivo, poderes que detêm a soberania popular, por uma decisão judicial é sempre um ato excepcional em qualquer tribunal do mundo, o que realça ainda mais os índices de deferimento encontrados pela pesquisa.

3. Acrescente-se, ainda, que, para além da decisão do STF, a própria frequência com que a comunidade de intérpretes vem recorrendo às Adins produz por si mesma um efeito judicializador, na medida em que provoca uma internalização do controle constitucional na produção normativa¹⁰.

4. Por outro lado, tem havido de fato uma intervenção do STF em casos relevantes, julgando contra decisões do executivo e do legislativo federais. Nesse sentido, apenas a título de ilustração, importa lembrar algumas Adins relevantes nas quais o STF acolheu o pedido de liminar. Para ficar apenas no período Lula, citamos as oito Adins contra normas aprovadas pelo governo federal cujas liminares foram deferidas ou parcialmente deferidas pelo STF, e destacamos quatro por sua especial relevância:

- Adin 3068, ajuizada pelo PFL contra a medida provisória 136/2003, que trata da estrutura organizacional do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade;
- Adin 3369, ajuizada pelo Ministério Público contra as mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, que trata da remuneração de servidores do legislativo;
- Adin 3467, ajuizada pelo PSDB contra medida provisória 242/2005, que altera os critérios de cálculo de auxílio-doença da previdência social;
- Adin 3578, ajuizada pelo PC do B contra medida provisória 3192/2001, que estabelece critérios para a privatização de instituições financeiras. Essa medida provisória foi aprovada ainda no período FHC e questionada pelo PC do B em 2005.

Mais recentemente, o STF julgou procedente as Adins 1351 e 1354 propostas por partidos de esquerda e nanicos contra a lei 9096/95, que estabelecia cláusula de desempenho eleitoral, o que contou com amplo consenso dos principais partidos do país.

5. Finalmente, conforme as análises precedentes indicaram, a sociedade vem apostando nas Adins, especialmente naqueles estados onde a vida pública é mais plural e democratizada.

A Tabela 28 indica que os dois autores com maior êxito no julgamento das liminares são exatamente aqueles que mais têm litigado contra os legislativos estaduais, a saber, os procuradores e os governadores. O primeiro autor teve nada menos que 68,5% das liminares de Adins julgadas deferidas ou parcialmente deferidas, e o segundo, 62,4%. Mas a Tabela 32 também

10. A esse respeito, é interessante mencionar matéria recente publicada em *O Globo* (25/7/2006, p. 13), intitulada “O plenário da fantasia”, revelando que a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro estabeleceu como precedente regimental a submissão de todo projeto de lei à assessoria jurídica da casa, exatamente para evitar o elevado número de leis consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A matéria informa que desde 2000 nada menos que 215 leis aprovadas pelos vereadores cariocas tinham sido declaradas inconstitucionais pelo TJ-RJ, e que, em pouco mais de um mês após a criação do precedente regimental, em junho de 2006, 104 projetos de lei já tinham sido arquivados por terem sido vetados pela assessoria jurídica da Câmara, por ferirem princípios constitucionais.

revela que as associações e os partidos, muito especialmente os de esquerda, têm tido êxito até certo ponto surpreendente em seus pleitos. Os partidos de esquerda obtiveram êxito em 22% das liminares julgadas. Já entre as associações de trabalhadores, 10,9% das liminares julgadas foram acolhidas parcial ou integralmente pelo STF. Esses dados indicam que o STF também tem sido permeável ao controle constitucional das normas de tipo clássico, exercido pelas minorias políticas.

É igualmente relevante notar que 25% das liminares das Adins de empresários foram deferidas ou parcialmente deferidas, e que entidades ligadas ao mundo do direito, como a AMB e a OAB, tiveram um êxito de 64% e 51,7%, respectivamente.

TABELA 28
Julgamento das Liminares Adins por Tipo de Autor (1988-2005)

	AGUARDANDO JULGAMENTO	DEFERIDA	INDEFERIDA	PREJUDICADA	NÃO CONHECIDA	PARCIALMENTE DEFERIDA	NEGADO SEGUIMENTO	TOTAL
GOVERNADOR	192 21,9%	350 40,0%	87 9,9%	166 18,9%	4 0,5%	77 8,8%	0 0%	876 100,0%
MINISTÉRIO PÚBLICO	150 23,5%	301 47,3%	60 9,4%	91 14,3%	2 0,3%	33 5,2%	0 0%	637 100,0%
ESQUERDA	39 11,2%	43 12,4%	94 27,1%	145 41,8%	1 0,3%	25 7,2%	0 0%	347 100,0%
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	89 30,2%	41 13,9%	24 8,1%	120 40,8%	1 0,3%	19 6,4%	0 0%	294 100,0%
EMPRESARIAL	62 22,6%	37 13,5%	55 20,1%	103 37,6%	0 0%	16 5,8%	1 0,4%	274 100,0%
OAB	47 35,6%	25 18,9%	22 16,7%	18 13,6%	1 0,8%	19 14,4%	0 0%	132 100,0%
NÁNICOS	11 9,3%	10 8,5%	33 28,0%	59 50,0%	0 0%	5 4,2%	0 0%	118 100,0%
DE TRABALHADORES	26 22,2%	8 6,8%	20 17,1%	61 52,1%	0 0%	2 1,7%	0 0%	117 100,0%
CENTRO	26 24,5%	11 10,4%	19 17,9%	46 43,4%	0 0%	3 2,8%	0 0%	105 100,0%
DE INTERESSES	18 17,8%	12 11,9%	20 19,8%	49 48,5%	1 1,0%	1 1,0%	0 0%	101 100,0%
DIREITA	24 45,3%	4 7,5%	6 11,3%	17 32,1%	0 0%	2 3,8%	0 0%	53 100,0%
OUTROS	13 14,6%	3 3,3%	12 13,4%	59 66,2%	0 0%	2 2,2%	0 0%	89 100,0%
TOTAL	697 22,2%	845 26,9%	452 14,4%	934 29,7%	10 0,3%	204 6,5%	1 0%	3143 100,0%

O STF e as medidas provisórias

Um capítulo importante da judicialização da política no Brasil tem sido o uso das Adins contra medidas provisórias, pois nesses casos está em jogo o questionamento de decisões tomadas pelo executivo federal no exercício do poder que lhe confere a Constituição. Durante os dezessete anos alcançados pela pesquisa, foram propostas nada menos que 325 Adins contra medidas provisórias.

A Tabela 29 indica que 198 Adins contra medidas provisórias foram propostas no período FHC, o que equivale a uma média de 24 Adins ao ano, e 46 no período Lula, com uma média anual de 15,3.

TABELA 29
Adins Contra Medidas Provisórias por Períodos de Governo

PERÍODOS DE GOVERNO	Nº	%
Pré-FHC (1988-1994)	81	24,9
FHC (1995-2002)	198	60,9
Lula (2003-2005)	46	14,2
TOTAL	325	100,0

A Tabela 30 indica que, apesar de o governo Lula utilizar as medidas provisórias tanto quanto o governo FHC, sem contar as sucessivas reedições ocorridas neste último caso – um pouco acima de quarenta medidas provisórias ao ano em ambos governos –, o recurso às Adins como mecanismo de controle das medidas provisórias foi bem mais freqüente no período FHC do que está sendo no período Lula, caracterizando-se como uma das principais formas de oposição de que a esquerda, em especial o PT, lançou mão. Observe-se que, sob o governo FHC, a aproximadamente cada duas medidas provisórias sobrevinha uma Adin, enquanto no governo Lula isso ocorre somente a cerca de cada quatro Adins. Tal evidência permite sugerir que a via da judicialização da política tem se mostrado um recurso mais atraente para a esquerda do que para as demais correntes do espectro político.

TABELA 30
*Média de Adins por Medidas Provisórias nos Períodos FHC e Lula (1995-2005)**

PERÍODO	Nº DE MPs	Nº DE ADINS CONTRA MP	ADINS/MP
FHC	365	198	1,8
Lula	171	46	3,7

* Os dados sobre medidas provisórias foram extraídos de Pereira, Power e Renno (2005).

Vale ainda notar, com base na leitura da Tabela 31, que, embora menos vocacionados do que a esquerda para o recurso às Adins, os partidos de centro e de direita têm-se socorrido delas contra as medidas provisórias, sendo responsáveis, no período Lula, por 53,3% das Adins com esse objeto, contra apenas 28,3% originárias de autores que representam os partidos de esquerda, as associações de funcionários públicos, as de trabalhadores e as de interesses, na forma como estas são compreendidas neste trabalho.

TABELA 31
Autores de Adins Contra Medidas Provisórias por Períodos de Governo (1988-2005)

AUTOR	PERÍODOS DE GOVERNO			TOTAL
	Pré-FHC (1988-1994)	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	
ESQUERDA	30 37,0%	100 50,5%	5 10,9%	135 41,5%
DE TRABALHADORES	11 13,6%	26 13,1%	3 6,5%	40 12,3%
EMPRESARIAL	11 13,6%	15 7,6%	4 8,7%	30 9,2%
OAB	6 7,4%	18 9,1%	1 2,2%	25 7,7%
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	7 8,6%	12 6,1%	4 8,7%	23 7,1%
CENTRO	3 3,7%	3 1,5%	10 21,7%	16 4,9%
DIREITA	0 0%	1 0,5%	15 32,6%	16 4,9%
DE INTERESSES	4 4,9%	9 4,5%	1 2,2%	14 4,3%
NÁNICOS	4 4,9%	5 2,5%	0 0%	9 2,8%
MP	4 4,9%	2 1,0%	2 4,3%	8 2,5%
GOVERNADOR	0 0%	4 2,0%	1 2,2%	5 1,5%
OUTROS	1 1,2%	3 1,5%	0 0%	4 1,2%
TOTAL	81 100,0%	198 100,0%	46 100,0%	325 100,0%

Quando se consideram apenas as liminares julgadas, constata-se que 18,6% das Adins contra medidas provisórias foram deferidas ou parcial-

mente deferidas, atestando que o STF tem dado passagem, ainda que com parcimônia, a esse tipo de controle constitucional. A discriminação por autores apresentada na Tabela 32 permite visualizar que a esquerda – principal autora desse tipo de ação – alcançou êxito em 11,8% das Adins cujos pedidos de liminares já foram julgados, resultado nada trivial e que estimula cada eventual membro da comunidade de intérpretes a continuar investindo, como vem ocorrendo nestes dezessete anos, no caminho da judicialização.

TABELA 32

Julgamento de Liminar de Adins Contra Medidas Provisórias por Tipo de Autor (1988-2005)

AUTOR	JULGAMENTO DE LIMINAR						TOTAL
	AGUARDANDO JULGAMENTO	DEFERIDA	INDEFERIDA	PREJUDICADA	PARCIALMENTE DEFERIDA	NEGADO SEGUIMENTO	
ESQUERDA	4 3,1%	9 7,1%	48 37,8%	61 48,0%	5 3,9%	0 0%	127 100,0%
DE TRABALHADORES	5 13,5%	5 13,5%	4 10,8%	22 59,5%	1 2,7%	0 0%	37 100,0%
EMPRESARIAL	7 23,3%	1 3,3%	5 16,7%	8 26,7%	8 26,7%	1 3,3%	30 100,0%
OAB	9 36,0%	2 8,0%	5 20,0%	5 20,0%	4 16,0%	0 0%	25 100,0%
FUNCIÓNARIOS PÚBLICOS	4 23,5%	1 5,9%	0 0%	13 70,6%	0 0%	0 0%	18 100,0%
CENTRO	3 18,8%	2 12,5%	2 12,5%	8 50,0%	1 6,3%	0 0%	16 100,0%
DIREITA	10 62,5%	1 6,3%	0 0%	5 31,3%	0 0%	0 0%	16 100,0%
DE INTERESSES	1 7,1%	1 7,1%	5 35,7%	7 50,0%	0 0%	0 0%	14 100,0%
NÁNICOS	0 0%	2 25,0%	2 25,0%	4 50,0%	0 0%	0 0%	8 100,0%
MP	1 12,5%	3 37,5%	0 0%	4 50,0%	0 0%	0 0%	8 100,0%
GOVERNADOR	1 20,0%	2 40,0%	0 0%	1 20,0%	1 20,0%	0 0%	5 100,0%
OUTROS	0 0%	0 0%	2 50,0%	2 50,0%	0 0%	0 0%	4 100,0%
TOTAL	45 14,6%	29 9,4%	73 23,7%	140 45,5%	20 6,5%	1 0,3%	308 100,0%

Referências Bibliográficas

- BADINTER, R. & BREYER, S. (orgs.). (2003), *Les entretiens de Provence: le juge dans la société contemporaine*. Paris, Fayard.
- PEREIRA, C., POWER, T. & RENNO, L. R. (2005), "Under what conditions do presidents resort to decree power: theory and evidence from the Brazilian case". *The Journal of Politics*, 67: 1.
- WERNECK VIANNA, L. & BURGOS, M. (2002), "Revolução processual do direito e democracia". In: WERNECK VIANNA, Luiz (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- _____. (2005), "Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública". *Dados*, 48: 4, Iuperj.
- WERNECK VIANNA, L., CARVALHO, M. A. R. de, PALÁCIOS, M. & BURGOS, M. (1997), *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro, Revan.
- _____. (1999), *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.

Resumo

Dezessete anos de judicialização da política

Este artigo estuda a judicialização da política no Brasil com base na análise de um banco de dados composto por 3.648 Adins, ajuizadas entre 1988 e 2005. A percepção mais geral que se impõe é a de que as Adins já fazem parte do cotidiano da moderna democracia brasileira, afirmando, ao longo de quase duas décadas, em sucessivos e diferentes governos, a sua presença institucional, e mais fortemente ainda no atual governo Lula, em que funciona como escoadouro dos conflitos entre sociedade e Estado, e dos que surgem no interior da própria administração pública e da federação. Assim, além de ser instrumento da defesa de minorias, sua origem constitucional clássica, a pesquisa revela que a Adin também é recurso institucional estratégico de governo, instituindo, na prática, o Supremo Tribunal Federal como um Conselho de Estado do tipo prevalecente em países de configuração unitária.

Palavras-chave: Judicialização da política; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; Relação entre os poderes; Federalismo; Minorias; Cidadania.

Abstract

Seventeen years of judicializing politics

This article studies the judicialization of politics in Brazil, based on an analysis of a database containing 3.648 ADINs filed between 1988 and 2005. Examining this data,

the overall impression gained is that ADINs are now a normal part of the everyday running of the modern Brazilian democracy, their institutional presence consolidated over almost two decades through successive and different governments – and even more firmly in the current Lula government. Over this time, they have functioned as a channel for the conflicts between society and the State, as well as conflicts within the Public Administration and the Federation. Hence, as well as being an instrument for the defence of minorities, their original constitutional function, the research shows that the ADINs are also a strategic institutional resource for government, turning the Federal Supreme Court in practice into a kind of Council of State prevalent in countries with unitary governments.

Keywords: Judicialization of Politics; Direct Action on Unconstitutionality (ADINs); Federal Supreme Court; Relation between Powers; Federalism; Minorities; Citizenship.

Texto recebido e aprovado em 20/9/2007

Luiz Werneck Vianna é doutor pela USP, professor titular e pesquisador do IUPERJ, e lecionou em universidades como PUC-Rio, Unicamp, UFMG e UFRRJ. Foi diretor do IUPERJ (1988-1999) e presidente da Anpocs (2003-2004). É autor, entre outros, de *Esquerda brasileira e tradição republicana* (Rio de Janeiro, Revan, 2006). E-mail: lwerneck@iuperj.br.

Marcelo Bauman Burgos é doutor pelo IUPERJ, professor e coordenador de pesquisa e extensão da PUC-Rio, e assessor dos cursos de extensão da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas da Universidade de Nova Iguaçu. É autor, entre outros, de *Utopia de comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca* (Rio de Janeiro, Loyola, 2003). E-mail: burgos@rdc.puc-rio.br.

Paula Martins Salles é graduanda em Ciências Sociais na PUC-Rio.