

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado e Doutorado

Gabriela de Souza Graeff

**A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DIANTE DE CRISES
DEMOCRÁTICAS: (RE)AFIRMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Santa Cruz do Sul

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Graeff, Gabriela

A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DIANTE DE CRISES DEMOCRÁTICAS
: (RE)AFIRMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
/ Gabriela Graeff. – 2023.

168 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2023.

Orientação: Profa. Dra. Denise Friedrich.

1. Democracia. 2. Controle de Constitucionalidade. 3. Partidos
Políticos. I. Friedrich, Denise. II. Título.

Gabriela de Souza Graeff

**A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DIANTE DE CRISES
DEMOCRÁTICAS: (RE)AFIRMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Denise Bittencourt Friedrich

Santa Cruz do Sul

2023

Gabriela de Souza Graeff

**A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DIANTE DE CRISES
DEMOCRÁTICAS: (RE)AFIRMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito. Área de Concentração em Constitucionalismo contemporâneo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dra. Denise Bittencourt Friedrich
Professora Orientadora – UNISC

Dra. Caroline Muller Bitencourt
Professora examinadora – UNISC

Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier
Professora examinadora – Membro externa

Santa Cruz do Sul

2023

AGRADECIMENTOS

A tarefa de agradecer, que nem sempre fez parte do cotidiano nos últimos dois anos, em razão da correria com que os dias passaram, parece agora tarefa tão complexa. Colocar em palavras, aqui, os sentimentos que permeiam a finalização deste trabalho, não parece tarefa simples – ainda que, dentre tantas outras, essa seja a mais prazerosa.

Inicialmente, impossível deixar de agradecer aos meus pais, incansáveis em instigar e fomentar meus estudos. Maria José de Souza Graeff e Luis Afonso Silva Graeff, ainda, representam todos os seus que vieram antes e possibilitaram que eu pudesse, aqui, realizar um grande sonho. Obrigada, mil vezes, por serem quem são e por representarem aquilo de mais precioso que eu tenho, acima de qualquer outra coisa: minha família!

Agradeço ao meu irmão, Guilherme Graeff, que, ainda antes de a docência ser um sonho, plantou a sementinha, dizendo que eu deveria ser professora e seguir na vida acadêmica. Gui, ouvi teu conselho, como sempre ouvi tudo que me disseste, e agora a caminhada está terminando – ou só começando, na verdade. Te agradeço pelo imenso apoio nessa jornada!

Não poderia deixar de agradecer também a quem, quase junto com o início do mestrado, retornou à minha vida para torná-la ainda mais leve e amada. Alan Farias, agradeço a compreensão e amor que teve comigo nesses últimos dois anos. Com certeza foram impulsionadores para que eu pudesse chegar cada vez mais longe!

Alguns amigos tornaram a jornada mais leve e tranquila – mesmo que, por vezes, eu precisasse abdicar de algum tempo de qualidade com eles. Agradeço imensamente pelo apoio e carinho em nome destas: Edislene Pinheiro, Renata Ribeiro, Paula Keller, Jaqueline Maia, Thaís Marques e Amanda Lazzari – mas estendo o agradecimento a todos os demais!

Além destes, agradeço aos colegas que dividiram todas as angústias dessa jornada e àquelas pessoas que, mesmo de longe, torceram pelo meu sucesso e acompanharam essa caminhada. A cada um que cruzou pelo meu caminho nesses dois anos, meu mais sincero obrigada!

Por fim, não poderia deixar de agradecer a duas pessoas que contribuíram, de forma carinhosa e acolhedora, para que eu pudesse chegar à conclusão do mestrado: a professora Caroline Müller Bittencourt, que me apresentou os caminhos da pesquisa

e é grande inspiração sobre aquilo que quero construir na vida acadêmica, e minha orientadora, Denise Bittencourt Friedrich!

Agradeço imensamente à minha orientadora, Denise, por toda a paciência, auxílio e acolhimento nos últimos dois anos. A caminhada fica mais fácil quando encontramos pessoas humanas e generosas dispostas a ajudar. Obrigada por ser exatamente a (des)orientadora – como tu mesma te denominas – que fostes durante essa trajetória!

Com os olhos já marejados, finalizo agradecendo à Universidade de Santa Cruz do Sul pela oportunidade de aprendizado e crescimento que me foi proporcionada, através da bolsa de estudos do Programa de Incentivo à Pós-Graduação Stricto Sensu da UNISC. Finalizo esta dissertação com a certeza de ter dado meu melhor para retribuir e compartilhar tudo o que aprendi com o mundo.

*Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Você vai ter que ver
A manhã renascer
E esbanjar poesia
(Chico Buarque)*

RESUMO

A democracia liberal, nos últimos tempos, vem sendo atacada por meio de narrativas que colocam em xeque as instituições tradicionalmente necessárias para assegurar o modelo democrático construído no pós Segunda Guerra. Desta forma, diante da crise democrática sem precedente que o Brasil, e parte do mundo, está atravessando, a pesquisa teve por objeto avaliar a atuação dos partidos políticos brasileiros, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no período de crise democrática. Nesse sentido, o estudo propôs a resposta para o seguinte problema: os partidos políticos, diante da crise democrática no cenário brasileiro, contribuíram, através do controle concentrado de constitucionalidade, na sustentação da democracia brasileira? Se confirmada a hipótese, quais foram os conteúdos objeto de maior atuação dos partidos políticos no período? A hipótese inicialmente levantada suscitou o incremento da atuação partidária frente ao Supremo Tribunal Federal entre os anos de 2018 e 2021, motivado pela crise democrática. Assim, o objetivo central do trabalho foi investigar as contribuições dos partidos políticos na sustentação da democracia, por meio do controle concentrado, a partir do embasamento teórico sobre os partidos políticos e a jurisdição constitucional e, por conseguinte, da análise prática das ações que envolveram as duas instituições no período. Para tal propósito, utilizou-se o método dedutivo, partindo do geral para o específico, o método de procedimento bibliográfico e as técnicas de pesquisa bibliográficas, além do procedimento de pesquisa casuístico levantado em pesquisa jurisprudencial perante o Supremo Tribunal Federal. A importância do estudo residiu na necessidade de compreender a relevância das instituições na sustentação da democracia e no resguardo a direitos fundamentais, a partir do incremento da atuação partidária nas mais diversas temáticas. Nesse cenário, confirmou-se a hipótese inicialmente levantada, de que os partidos contribuíram para a manutenção da democracia, principalmente em períodos de crise, reforçando sua indispensabilidade ao modelo democrático constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Democracia. Controle de constitucionalidade. Partidos políticos

ABSTRACT

Liberal democracy in recent times has been attacked through narratives that call into check the institutions traditionally needed to ensure the democratic model built in the post-World War II. Thus, in view of the unprecedented democratic crisis that Brazil, and part of the world, is going through, the research aimed to evaluate the performance of Brazilian political parties, in a place of concentrated control of constitutionality, in the period of democratic crisis. In this sense, the study proposed the answer to the following problem: did the political parties, in the face of the democratic crisis in the Brazilian scenario, contribute, through concentrated control of constitutionality, to support Brazilian democracy? If the hypothesis is confirmed, what were the contents most active by the political parties in the period? The hypothesis initially raised led to an increase in party action before the Supreme Court between 2018 and 2021, motivated by the democratic crisis. Thus, the central objective of the work was to investigate the contributions of political parties in sustaining democracy, through concentrated control, based on the theoretical basis on political parties and constitutional jurisdiction and, consequently, the practical analysis of the actions that involved the two institutions in the period. For this purpose, the deductive method was used, starting from the general to the specific, the bibliographic procedure method and bibliographic research techniques, in addition to the case-by-case research procedure raised in jurisprudential research before the Supreme Federal Court. The importance of the study was the need to understand the relevance of institutions in sustaining democracy and safeguarding fundamental rights, based on the increase in party action in the most diverse themes. In this scenario, the hypothesis initially raised was confirmed that the parties contributed to the maintenance of democracy, especially in times of crisis, reinforcing their indispensability to the Brazilian constitutional democratic model.

Keywords: Democracy. Control of constitutionality. Political parties.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Relação dos partidos políticos registrados no Brasil em outubro de 2022	51
Figura 1 –	Pesquisa quantitativa no site do STF	99
Figura 2 –	Pesquisa geral sobre atuação partidária entre 2014-2021	100
Figura 3 –	Ações ajuizadas por partidos políticos entre 2018-2021	101
Figura 4 –	Data de ajuizamento das ações analisadas	102
Figura 5 –	Decisões que envolveram a temática da COVID-19	103
Figura 6 –	Incidência de ações do controle concentrado	103
Figura 7 –	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável vinculados	104
Figura 8 –	Partidos com maior atuação no período	105
Figura 9 –	Temática das ações ajuizadas	106
Figura 10 –	Ações que envolveram democracia	107
Figura 11 –	Partidos com maior atuação no período em ações que envolveram democracia	107
Figura 12 –	Temas correlatos às ações que envolveram democracia	108
Figura 13 –	Data de ajuizamento das ações que envolveram democracia	109
Quadro 2 –	Relação de decisões analisadas de modo qualitativo no presente estudo	110

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS: INSTRUMENTOS NA SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA	16
2.1	O papel dos partidos políticos no Brasil: breve apanhado histórico da evolução partidária	16
2.2	Estrutura e sistemas partidários: breve análise do funcionamento dos partidos políticos	31
2.3	Sistema representativo e a regulamentação dos partidos políticos na legislação constitucional e infraconstitucional	41
3	O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO: O IDEAL DE PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	54
3.1	A evolução da atuação da jurisdição constitucional no contexto do constitucionalismo contemporâneo	54
3.2	Protagonismo do poder judiciário na efetivação de direitos fundamentais: uma afronta ao princípio democrático?	65
3.3	O protagonismo do Supremo Tribunal Federal e sua atuação em sede de controle de constitucionalidade	76
4	O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA FRENTE À CRISE DEMOCRÁTICA.....	87
4.1	A crise democrática ao redor do mundo e no Brasil: uma análise necessária	87
4.2	A atuação dos partidos políticos no controle concentrado de constitucionalidade em números: uma análise jurisprudencial no Brasil a partir de 2018.....	98
4.3	A indispensabilidade dos partidos políticos para defesa do modelo democrático constitucional brasileiro e o combate ao <i>antiestablishment</i>	109
5	CONCLUSÃO	130
	REFERÊNCIAS	138
	APÊNDICES	

APÊNDICE A – Relação das decisões analisadas no site do Supremo Tribunal Federal dentre 2018 e 2021 para realização da análise quantitativa	160
--	------------

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, que ainda passa por tribulações desde sua redemocratização, necessita de aliados que, diante de crises democráticas, se manifestem por sua manutenção. Estuda-se, assim, no presente trabalho, a atuação dos partidos políticos na sustentação da democracia, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, diante de crises democráticas.

Diante disso, o presente estudo abrange a atuação dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no cenário brasileiro, com realização de pesquisa jurisprudencial entre os anos de 2018 e 2021, a fim de analisar o incremento da atuação partidária diante de crises democráticas, com base teórica no constitucionalismo contemporâneo, em autores como Yascha Mounk e Steven Levitsky.

De fato, há um movimento com certa magnitude mundial, no qual o Brasil está inserido, de surgimento de governos que atentam aos direitos fundamentais e as instituições democráticas. À vista disso e da pesquisa inicialmente levantada acerca do incremento da atuação dos Partidos Políticos a partir do ano de 2018 em proporções perante o Supremo Tribunal Federal (STF), pergunta-se: os partidos políticos, diante da crise democrática no cenário brasileiro, têm contribuído, através do controle concentrado de constitucionalidade, na sustentação da democracia brasileira? Se confirmada a hipótese, quais foram os conteúdos objeto de maior atuação dos partidos políticos no período?

Acredita-se, a partir da pesquisa quantitativa inicialmente levantada, que houve incremento na atuação do Supremo Tribunal Federal provocada pelos partidos políticos, a partir do contexto de crise democrática no Brasil. A confirmação desta hipótese, se ocorrer, demonstrará o importante papel que os partidos políticos exercem no modelo democrático brasileiro, necessitando assim, a retomada de seu espaço e o combate a discursos contrários às instituições e *antiestablishment*, que vêm se intensificando e gerando preocupação entre os cientistas políticos utilizados no presente estudo.

Além disso, a partir da análise quantitativa dos anos anteriores, caso confirmada, a hipótese demonstrará o papel mais ativo dos partidos políticos no cenário de crise democrática e a importância de sua atuação como fundamental no fortalecimento da democracia.

O objetivo geral do estudo é investigar as contribuições dos partidos políticos para sustentar a democracia brasileira, por meio do controle concentrado de constitucionalidade, diante da crise democrática experienciada no Brasil e no mundo.

Dentre os objetivos específicos, busca-se delimitar, teoricamente, a relação entre democracia e partidos políticos, partindo do cenário mundial para regional, no que toca o Brasil. No mais, são estudados os sistemas partidários e as nuances dos partidos políticos a partir da Constituição Federal de 1988, com sua conexão ao sistema representativo.

Além disso, apresenta-se o controle concentrado e sua interface com o Estado Democrático de Direito consolidado no Constitucionalismo Contemporâneo, com a análise de fenômenos como ativismo judicial e atuação contra majoritária da jurisdição constitucional na defesa dos direitos fundamentais.

Outrossim, analisa-se o contexto de crise democrática a qual o presente estudo se refere e o incremento na atuação dos Partidos Políticos nesse cenário, a partir da pesquisa jurisprudencial quantiquantitativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado.

Desta forma, no presente trabalho, utiliza-se o método dedutivo, partindo-se do geral para o específico, a partir do estudo inicial da atuação dos partidos políticos e da atuação das Cortes Constitucionais no Estado Democrático de Direito, até a análise da atuação específica dos partidos na sustentação da democracia brasileira em análise jurisprudencial.

O método de procedimento é o bibliográfico, visto que a pesquisa é baseada, principalmente, em obras literárias, como livros, artigos científicos, notícias, periódicos, etc. No que diz respeito às técnicas de pesquisa, são bibliográficas em diversas fontes, tais como livros, revistas, periódicos, notícias, teses, dissertações, dentre outros.

Além disso, outro procedimento empregado é na casuística levantada em pesquisa jurisprudencial quantiquantitativa, perante o site do Supremo Tribunal Federal. Na busca, são utilizados os seguintes parâmetros:

- No campo “Partes”, a fim de contemplar todos os partidos brasileiros, utiliza-se os termos: partido ou movimento ou progressistas ou "união brasil" ou "unidade popular" ou republicanos ou cidadania ou podemos ou patriota ou solidariedade ou avante ou agir ou "democracia cristã" ou rede ou unidade ou democratas.
- No campo “Base”, para delimitar a busca, é selecionado o termo “Acórdãos”.

- No campo “Data de Julgamento”, são delimitados os períodos entre 01/01/2014 e 31/12/2021. Para análise dos dados, também serão pesquisados os referidos anos de forma separada, a fim de montar gráficos quantitativos.

- No campo “Classe”, para que a pesquisa seja limitada ao controle concentrado de constitucionalidade, são selecionadas as seguintes ações: ADI; ADC; ADPF; ADI(O).

- Os demais campos, como “Palavras-chave”, são deixados em branco, para que se possa analisar o assunto de cada decisão.

- Na pesquisa entre os anos de 2018 e 2021, as ações que encontram duplicidade, em razão de medidas cautelares ou tutelas provisórias referendadas, são analisadas apenas uma vez, considerando-se a decisão mais recente, a fim de não gerar a duplicidade dos dados em análise.

- Na pesquisa entre os anos de 2018 e 2021, são desconsideradas decisões que, embora apareçam na busca inicial, não tratem de ações ajuizadas pelos partidos políticos – em alguns casos, os partidos figuram como parte processual, embora não tenham ajuizado a ação.

- Na pesquisa entre os anos de 2018 e 2021, são desconsiderados os recursos processuais, como Embargos de Declaração e Agravo de Instrumento, a fim de não gerar duplicidade dos dados em análise.

No que toca a análise qualitativa, serão analisadas vinte decisões, a partir do viés democrático, a fim de observar a atuação partidária relacionada à democracia e quais os argumentos utilizados no ajuizamento e na posterior decisão pelo Supremo Tribunal Federal. Observar-se-á qual a argumentação utilizada nas decisões que versam sobre temas diversos, mas possuem, em comum, argumentos que visam a defesa das instituições e da democracia, a fim de corroborar com os problemas levantados.

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se, em termos práticos, pela necessidade de compreensão do possível incremento da atuação partidária em sede propositura no controle concentrado de constitucionalidade, na sustentação da democracia, visto que algumas instituições se tornaram resistência e, principalmente, grandes aliadas ao resguardo da democracia. E, no mais, justifica-se em compreender quais as temáticas mais levadas ao Supremo Tribunal Federal pelos partidos políticos no período.

No que tange à linha de pesquisa do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), o tema é atual à linha do constitucionalismo contemporâneo, visto que abarca diversos temas complexos e relevantes para o sistema constitucional brasileiro. Além disso, abrange especificamente a linha do projeto de pesquisa da democratização do processo de tomada de decisão em organizações públicas e privadas frente aos pressupostos teóricos do constitucionalismo contemporâneo e da teoria das decisões, coordenado pela prof.^a Dr.^a Denise Bittencourt Friedrich.

2 A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS: INSTRUMENTOS NA SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA

A democracia representativa está diretamente conectada aos partidos políticos, cuja atuação deve ser pautada na defesa dos direitos fundamentais e do princípio democrático. No entanto, nem sempre essa foi a roupagem dos partidos políticos que, com altos e baixos, passaram de desvalorizados no cenário político a grandes atores da democracia, com uma larga atuação e regulamentação na legislação infra e constitucional.

O papel dos partidos, todavia, se modifica através dos sistemas partidários e da estrutura na qual está inserido. O Brasil, que já enfrentou os sistemas bipartidários e de partido único, hoje é considerado multipartidário, com mais de trinta partidos regularmente inscritos. No presente capítulo, o que se pretende analisar são todas as nuances acima mencionadas, com a contextualização histórica dos partidos no sistema brasileiro, a partir de uma breve análise e compreensão acerca dos sistemas e estruturas dos partidos.

Por fim, busca-se entender o quadro do sistema representativo e sua conexão com a atuação partidária, além da breve análise da legislação infra e constitucional em que os partidos políticos estão inseridos atualmente no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 O papel dos partidos políticos no Brasil: breve apanhado histórico da evolução partidária

A democracia, em regra, pode se organizar e funcionar de diversas maneiras, através de instituições formais, como o Congresso e os Tribunais e, ainda, através de sistemas partidários. Os partidos políticos nas sociedades complexas fazem parte da estrutura pluralista da democracia em si e devem passar por constante reestruturação a partir das mudanças sociais no qual estão inseridos, principalmente no que toca seu papel de representação das pessoas.

Mas de que se compreende uma democracia? Para Bobbio (2000), a democracia é um conjunto de regras que estabelece quem tomará as decisões de um governo e quais os procedimentos pelos quais essas decisões serão tomadas. Nesse sentido, o

ponto principal da democracia é a regra da maioria, em que as decisões devem ser tomadas de forma coletiva – e vinculada.

Ainda, para Bonavides (1978), democracia nem sempre quer dizer liberdade, mas participação. E tal participação pode ocorrer de diversas formas, desde que traduzam a vontade dos governados. A sociedade precisa confiar no Estado e, por sua vez, o Estado precisa confiar na vontade nacional para legitimar as funções governantes.

E, nesse sentido, o sistema representativo, uma das interfaces da democracia, trata da forma em que representantes, eleitos para tal finalidade, fazem deliberações acerca da coletividade e tomam decisões no interesse de todos os indivíduos. Os atores principais nesse tipo de democracia são os partidos políticos, que se organizam através das eleições livres e pelo sufrágio universal (BOBBIO, 2000).

Durante muito tempo, no entanto, os partidos políticos não eram incluídos nos ordenamentos jurídicos e nos próprios textos legislativos, relegados pelo direito público em alguns casos. As Constituições francesa e norte-americana do século XIX sequer abordavam o tema do exercício partidário, tratando-se de apenas um fenômeno sociológico carente de relevância jurídica (BONAVIDES, 2003).

As inquietudes acerca do não aparecimento dos partidos nas legislações iniciaram com o filósofo Radbruch, que criticava o desencontro do direito público com a realidade. Kelsen, por sua vez, também observava a negação à realidade provocada pela não regulamentação dos partidos no ordenamento jurídico. A partir do Estado social, todavia, o cenário passou a mudar e os partidos encontraram regulamentação nos textos infra e constitucionais, tornando-se base de todo o sistema democrático (BONAVIDES, 2003).

Assim sendo, frente à importância dos partidos políticos no sistema democrático, busca-se na sequência analisar o contexto histórico de evolução partidária em países importantes para o cenário mundial, como Inglaterra, Estados Unidos e França e, por fim, analisar a construção histórica partidária no Brasil.

Entre os séculos X e XV, os romanos não tinham a concepção de Estado como se conheceu na modernidade, e a base do direito era sustentada pelo povo, pelos magistrados e pelo Senado. A partir daí, no período medieval, com o poder político nas mãos da Igreja Romana, não existiam sequer instrumentos para formação dos partidos (VIEIRA, 2010).

Não obstante possa se falar em organização partidária ainda em Atenas e Roma antes de Cristo, no sentido moderno do termo, os partidos só surgiram a partir da industrialização e urbanização inglesa no século XIX, com a percepção dos líderes políticos à época sobre a importância do alistamento eleitoral de forma permanente pelos eleitores (CHACON, 1981).

Inviável falar em atuação partidária sem que se remonte, ainda, à luta do proletariado, que através da batalha por seus interesses passou a se organizar em partidos. A luta por melhores condições de vida, exercício do voto e constituição de parlamentos levou a organização dos movimentos em partidos, ainda que na forma de facções (VIEIRA, 2010).

Além disso, o impulso da Revolução Industrial causou o aumento dos movimentos socialistas, que passaram a contestar a legitimidade da monarquia absolutista. Os ideais liberais que buscavam igualdade, independência e autonomia dos indivíduos ganharam força e a necessidade de limitação do poder dos governantes, com a participação de todos os cidadãos e instituições na política, fundamentais (GOMES, 2020).

Ao redor do mundo, a concepção de partido político tem destaque na Inglaterra, pioneira do constitucionalismo moderno. No país, após lenta evolução, os partidos passaram a ser aceitos como oposição política ao Governo, não inimigos do Estado ou rebeldes. Nesse ponto, surgiram dois grandes grupos que, adiante, disputaram o poder: os “*tories*”, defensores do antigo sistema feudal, e os “*whigs*”, que buscavam novas forças e expressões urbanas. A atuação dos partidos na Inglaterra, no entanto, só passou a ser realmente praticada a partir do século XIX, com o *Bill of Rights*, que assegurou fidelidade partidária e coesão das maiorias (FRANCO, 1980).

Contudo, a partir da distinção entre os partidos que estão fora da esfera governamental, os que estão dentro, mas não governam e os que estão dentro e, de fato, governam, é possível apurar que a prática inglesa no século XVIII não advinha de um governo baseado em partidos, tendo em vista que não havia, na prática, a tomada de decisões pelo partido vencedor ou uma coalizão entre partidos (SARTORI, 1982).

Por outro lado, a concepção dos partidos, nesse período, remontava a luta de classes e organizações distintas, com a percepção de uma oposição política que não é inimiga do Estado em si, mas do governo. Havia, no mais, muita corrupção no

surgimento dos grupos parlamentares ingleses, que compravam votos não só dos eleitores, mas dos próprios deputados (VIEIRA, 2010).

Nos Estados Unidos, por sua vez, os partidos estavam presentes na vida política praticamente desde sua criação. Em 1787, a Convenção Constitucional já tratava acerca da necessidade de composição partidária dentro dos futuros partidos, o que ficou marcado, já em 1796, pela disputa entre Adam e Jefferson. Algumas teses à época são utilizadas também para explicar o fenômeno partidário brasileiro, como se mostrará na sequência (FRANCO, 1980).

No modelo norte-americano, além disso, o centro das eleições era o candidato, não o partido, o que inseria a atuação partidária em local secundário no sistema. Os partidos, no geral, eram vistos como prejudiciais à consolidação do então país em ascensão, com uma função apenas de dividir a jovem nação americana. Na prática, as agremiações não possuíam grandes diferenças, com elementos de todas as classes sociais e sem uma definição ideológica específica. Ou seja, essa composição reforçava o caráter de escolha das pessoas pelo candidato, não pelo partido em si (VIEIRA, 2010).

Por outro lado, na França, a formação partidária não foi tão rápida como na Inglaterra e nos Estados Unidos. Inicialmente, cabe reforçar que as associações existentes antes da Revolução, embora com grande relevância para o desenvolvimento do país, não eram consideradas partidos políticos sob o ponto de vista técnico que aqui se enfrenta (FRANCO, 1980). Para a elaboração da Constituição Francesa de 1789 foram criadas duas agremiações que, embora não consideradas partidárias, ficaram conhecidas pela sua atuação: o Clube dos jacobinos e o Clube dos girondinos (VIEIRA, 2010).

Essa falta de organização partidária na França, por sua vez, estava diretamente conectada ao ideal liberal, de que a liberdade somente se garantia de forma individualista. Sendo assim, durante o período revolucionário, qualquer forma de associação foi rechaçada, com uma expressiva defesa do individualismo e a aprovação, em 1791, da Lei Chapelier, que proibia qualquer tipo de associação no país (VIEIRA, 2010).

Mais tarde, dois partidos surgiram em território francês: o Conservador e o Liberal. No entanto, a atuação do partido conservador buscava diminuir, cada vez mais, o sistema representativo no país e aumentar a atuação do aparelho institucional. Por seu turno, o partido liberal, sem representação entre os parlamentares, buscava

na ilegalidade sua atuação, através de sociedades secretas e golpes militares (FRANCO, 1980).

Ao partir do contexto global, com a compreensão, ainda que breve, da atuação partidária em países como França, Estados Unidos e Inglaterra, percebe-se que houve uma gradual evolução da relevância dos partidos e, em determinados pontos da história, essas instituições tinham atuação meramente ilustrativa, sem uma efetiva atuação para o sistema democrático. Passe-se, então, a análise da evolução partidária no Brasil.

No Brasil, a história dos partidos políticos iniciou antes da Independência política, ainda no Império (1831-1889). No entanto, a palavra “partido” era utilizada de forma pejorativa, como uma instituição que alegava ter um poder que, em verdade, não possuía. Antes disso, ainda no Rio de Janeiro, havia outras “facções” partidárias, conhecidas como os constitucionais, os republicanos e os corcundas (sinônimo para reacionário). Outras variações eram conhecidas como separatistas, unionistas e uma terceira via neutra; ou, ainda, os moderados e os extremistas (CHACON, 1981).

Nesse período, os indivíduos interessados na política começaram a se agrupar em “facções”, em torno de propostas acerca do absolutismo real, da centralização ou federalização e, ainda, sobre questões de organização do Estado. Um ponto em comum estava na discussão sobre temas que envolviam a escravatura e seus contornos (FERREIRA NETO, 1988).

Em 1823, na Assembleia Geral Legislativa e Constituinte, os partidos, que participaram dos debates, encabeçaram confrontos com monarca, o que gerou um conflito inicial entre legislativo e executivo. Os militares e comerciantes portugueses, à época, não estavam satisfeitos com os acontecimentos do país e um movimento de golpe iniciava no cenário brasileiro. Nesse período, os partidos passaram a ser ponto de mediação entre a constituição liberal e o autoritarismo da monarquia, com o surgimento do parlamentarismo e das reformas eleitorais no país (CHACON, 1981).

Conforme explica Franco (1980), o grupo que visava limitar o poder da Coroa era chamado, por vezes, de democrata, ainda que não houvesse uma clara posição republicana. Os moderados, por sua vez, buscavam uma posição de centro, sem ir contra o Monarca, mas buscando proteger a Constituinte. A maioria conservadora, com figuras como José Bonifácio, buscava o fortalecimento da Monarquia. Enquanto o grupo conservador era formado, em sua maioria, por magistrados, juizes e altos dignitários da Igreja, a minoria era formada por membros subalternos da Igreja e

pequenos proprietários rurais. Os núcleos, no período, “devem ser classificados genericamente como governo e oposição; nunca como partidos” (FRANCO, 1980, p. 27).

Essa construção partidária, todavia, foi fruto de um longo processo de atividades, advindas dos grupos de opiniões no período do Império, embora não fossem devidamente organizados. O governo de Dom Pedro I não facilitava a formação de partidos e a organização coesa dos grupos, que possuía um parlamento fechado e diversas turbulências em seu poder (GOMES, 2020).

A Constituição de 1824, no contexto imperial, não trouxe inovações no que toca os partidos políticos e o voto, no período, era indireto, realizado apenas por quem percebia determinada renda anual. Mesmo não previstos na Carta Magna, os partidos foram influenciadores do processo de reformas eleitorais e criação do liberalismo formal no país (LEITÃO, 1989).

Nesse sentido, Chacon (1981, p. 28-29) explica que a partir de 1831, o lado conservador aceitava a constituição e sua forma outorgada, assim como suas instituições e o lado liberal buscava por uma nova Carta, sem a marca absolutista da Monarquia. Em síntese, “se desejamos sintetizar em duas fórmulas a ação dos partidos, diremos que aos conservadores se deve a preservação da unidade nacional e aos liberais a permanência de nossa comunidade democrática”.

Ainda com divergências, tendo em vista a falta de datas precisas registros oficiais da criação efetiva dos partidos, pode-se interpretar que o primeiro partido foi o Liberal em 1834, diretamente vinculado a concepções federalistas, assim como nos Estados Unidos. Nesse ponto, o Partido Liberal possuía os elementos típicos de um partido, quais sejam, uma Constituição vigente, uma Câmara em funcionamento e, ainda, elementos para que o programa liberal fosse cumprido (FRANCO, 1980).

A partir de 1836, o partido Conservador, a partir dos interesses agrários advindos do café, surgiu como oposição ao progresso liberal, com o discurso de que a sociedade corria riscos pela desorganização e anarquias liberais. Com a base eleitoral sólida, pelos interesses dos cafeeiros e da estrutura política do governo parlamentar, pode-se concluir que o partido Conservador surgiu a partir das eleições de 1836 – com sua dissolução logo em 1889 (FRANCO, 1980).

Por volta de 1840, assim, o cenário passou a se modificar, como explica Franco (1980, p. 37):

O processo histórico da formação dos partidos tinha dado seus frutos e estes haviam amadurecido. O liberalismo conquistara o máximo possível de federalismo como o Ato Adicional. O conservadorismo corrigira os excessos federais com a lei de interpretação e o funcionamento do Conselho de Estado. [...] Começou então o antagonismo partidário a perder a sua razão de ser, política e programática, passando a simples luta de facções. Daí, a necessidade de uma forte coalizão dos partidos ir se evidenciando pouco a pouco.

Com o assombro da revolução liberal na França em 1848, que aumentou o receio por uma revolução republicana ou liberal, o Imperador passou a tomar medidas de coalizão entre os partidos que, em suma, já se confundiam. Houve, assim, uma conciliação entre as duas correntes, que durou quase dez anos no país (FRANCO, 1980).

O clima de conciliação passou a modificar-se a partir de 1860, com a expansão do capitalismo e o aumento das trocas internacionais. O movimento liberal voltou a ganhar força no país, ainda que não considerado como um partido em si. Por volta de 1861, o Senado considerou extintos os partidos políticos, sob o pretexto de que sua formação era apenas transitória entre governo e oposição. A Câmara, por sua vez, se dividia entre três grupos: conservador, liberal e moderado (FRANCO, 1980).

Com as diversas insatisfações com a forma autoritária do governo à época, o movimento liberal voltou a ganhar força. Em 1869, surgiu o melhor programa partidário do Império, que buscava a reforma eleitoral, a reforma policial e judiciária, a abolição do recrutamento e da Guarda Nacional e a emancipação dos escravos. Esse programa, copiado da Bélgica, foi trazido pelo Partido Liberal (CHACON, 1981).

A partir de Dom Pedro II, que apontou como indispensáveis para o andamento do sistema constitucional os partidos políticos, houve a diminuição do preconceito e do tratamento depreciativo conferido aos partidos, tanto pelos políticos, quanto pela população. Assim, os partidos foram aliados na busca por mudanças e aperfeiçoamento democrático das instituições (CHACON, 1981).

A partir daí, quando houve a percepção, ainda que tímida, de que os partidos não geravam nenhum mal ao bem-estar comum, o termo facção foi substituído por partidos. A etimologia da palavra facção explica que o termo era utilizado para grupos políticos empenhados em atos danosos à sociedade e, por outro lado, o termo partido diz respeito a divisão e participação, muito mais conectada ao sentido dado aos partidos atualmente (SARTORI, 1982).

Por conseguinte, fundado em 1870, o Partido Republicano possuía como uma de suas principais pautas o princípio federativo, com uma política séria e coerente. O ideal da federação para expansão das províncias e estabilidade dos governos locais foi uma das maiores rupturas no que toca o regime monárquico no Brasil e uma das principais forças do partido republicano. No entanto, a mentalidade dos republicanos era antipartidária no cenário nacional – consequência da falta de regularidade do sufrágio (FRANCO, 1980).

Com a Guerra do Paraguai, a Proclamação da República e outros problemas do Império, os partidos políticos entraram em crise, cedendo, cada vez mais, suas ideologias. Esse cenário de crise do Império e dos descontentamentos gerais com o sistema político levaram, então, ao fim dos partidos Conservador e Republicano no Brasil (BONAVIDES, 2003). Ao cabo, diversas crises acometeram os partidos políticos no período imperial, desde divergências entre os partidos liberal e conservador, até a tentativa de partidarização da Igreja. Nesse ponto, houve a crise política do Império, cominada pela crise partidária (CHACON, 1981).

A incapacidade dos partidos de enfrentar os problemas da fase pré-capitalista, da insuficiência do congresso e das divisões internas levou, então, a República ter um início repleto de crises e tensões sociais que afetaram diretamente a atuação partidária no Brasil (CHACON, 1981). A República, que poderia trazer avanços às questões partidárias, agravou a situação, a partir de dois fatores essenciais: o sentimento antipartidário e a regionalização das organizações partidárias, que serviam de instrumento apenas para interesses regionais (BONAVIDES, 2003).

Na Primeira República, destaca-se o surgimento do Partido Republicano Federal, com um programa que previa a defesa da Constituição, o respeito à liberdade eleitoral, a difusão do ensino popular, a autonomia dos estados, além do aumento do crédito público e da colaboração para a prática das liberdades constitucionais. No entanto, ao ser eleito, o Presidente Prudente passou a ter conflitos com outros líderes partidários, que viam sua atuação desconectada com os ideais do partido (CHACON, 1981).

Com o enfraquecimento e falta de organização dos partidos nacionais, a política buscou outra forma de ação, através dos partidos estaduais. Os Partidos Republicanos Mineiro e Paulista se tornaram peças fundamentais na política dos Estados, com certa rotatividade do poder entre o eixo mineiro-paulista e a centralização da política nos grandes estados. A Constituição de 1891, que permitiu a

expansão das forças sociais através do ideal republicano¹ e a autonomia dos Estados², foi fator de influência nesse cenário (FRANCO, 1980).

Nesse período não houve grande evolução das instituições e dos partidos políticos. A centralidade do poder estava concentrada nas mãos do Presidente da República, através de um excessivo presidencialismo. Como bem expõe Chacon (1981, p. 74):

Como se vê, a reforma eleitoral permitia a formação de partidos e a consciência partidária, bases da democracia representativa. Pena é que ela estivesse além de seu tempo e que os costumes das oligarquias fraudulentas não permitissem uma evolução normal das instituições. [...] A ausência de partidos nacionais e de autenticidades nas eleições (a não ser as realizadas nas grandes cidades), fazia com que as decisões sobre candidaturas presidenciais fossem tomadas por detrás dos reposteiros oficiais.

Com a decadência da lavoura cafeeira, a queda da política dos Estados levou à queda da própria Primeira República e dos partidos estaduais, com forças políticas que buscavam a reforma das eleições e do sistema eleitoral vigente no país, com uma forte tendência à criação dos partidos nacionais. Em 1922, foi fundado o Partido Comunista Brasileiro, com a cisão do movimento operário e uma nova orientação aos trabalhadores brasileiros. Voltado para classe operária, o partido buscava apoio na imprensa, a partir de programas na rádio e jornais, com publicações e reuniões não clandestinas (FRANCO, 1980).

A partir de 1930, já na Segunda República, o cenário passou a se modificar, com a vinda dos revolucionários egressos de escolas militares, contrários ao discurso civilista de Rui Barbosa. Ainda em 1932, um Decreto admitia duas espécies de partidos: os permanentes e os provisórios, que se formavam às vésperas dos pleitos, a fim de disputá-los. Não havia, no período, uma unificação entre os partidos estaduais que, sob o pretexto do federalismo, não criaram uma frente unida federal entre si, mesmo com nomes e ideologias parecidas (CHACON, 1981).

Posteriormente, em 1934, iniciaram as eleições da Assembleia Constituinte, com o surgimento de novos partidos – não obstante com velhos hábitos e ideais. Esses partidos, embora com as novas ferramentas da Justiça Eleitoral para uniformizar os

¹ “Art. 1º A Nação Brasileira adopta como fórma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissolvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil” (BRASIL, 1891, p. 1).

² “Art. 63. Cada Estado reger-se-ha pela Constituição e pelas leis que adoptar, respeitadas os principios constitucionaes da União” (BRASIL, 1891, p. 1).

pleitos e reduzir as fraudes, tinham a mesma origem estadualista, com a parca tentativa de conciliar inovação e conservadorismo, muitos passaram a utilizar o termo “social” em seu nome (CHACON, 1981).

Nesse período, com a Constituição Federal de 1934, apesar dos movimentos de nacionalização dos partidos, houve a manutenção dos partidos estaduais, apesar da confirmação do sistema proporcional e criação da Justiça Eleitoral³. A menção aos partidos políticos aparecia de forma ainda tímida através do dispositivo que buscava a organização da Câmara dos Deputados e assegurava a “representação proporcional das correntes de opinião nela definidas” (BRASIL, 1934, p. 1).

Eleito em 1937, o Presidente da República Getúlio Vargas instaurou um golpe que deu início ao Estado Novo (CHACON, 1981). Essa eleição trouxe diversas novas implicações ao cenário político brasileiro, também no que toca atuação partidária, como se verá na sequência.

No período da Terceira República, entre 1937 e 1945, Getúlio utilizava os partidos como bode expiatório do golpe, pela falta de estrutura e organização de suas bases, com um forte antipartidarismo que ficaria enraizado no pensamento brasileiro. Nesse sentido, em 1937, Vargas, em ataque aos partidos, manifestou que

Tanto os velhos partidos, como os novos em que os velhos se transformaram sob novos rótulos, nada exprimiam ideologicamente, mantendo-se à sombra de ambições pessoais ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despejos e nas combinações oportunistas de objetivos subalternos. A verdadeira função dos partidos políticos, que consiste em dar expressão e reduzir a princípios do governo as aspirações e necessidades coletivas, orientando e disciplinando as correntes de opinião, essa, de há muito, não a exercem os nossos agrupamentos partidários tradicionais [...] A inércia do quadro político tradicional e a degenerescência dos partidos em clãs facciosos são fatores que levam, necessariamente, a armar o problema político, não em termos democráticos, mas em termos de violência e de guerra social (CHACON, 1981, p. 135-136).

Esse ataque aos partidos políticos remontava ao fascismo que, com o crescimento ao redor do mundo, lutava contra o princípio democrático da representação multipartidária, com o ideal de partidos nacionais únicos. No Brasil, o programa de Governo tinha fundo antiparlamentar e antipartidário, com forte tendência totalitária. Incompatível, portanto, com os partidos políticos (FRANCO, 1980).

³ “Art 63 - São órgãos do Poder Judiciário: d) os Juízes e Tribunais eleitorais” (BRASIL, 1934, n.p.).

O Decreto-Lei n. 37/1937 dissolveu os partidos políticos no país, sob o pretexto de instituir a paz social e de dirimir a nocividade à paz que os partidos geravam⁴. Além disso, o decreto apontava que os partidos à época não correspondiam aos reais anseios do povo brasileiro⁵ e eram contrários ao novo regime⁶. Tal decreto só foi revogado já ao final da ditadura de Vargas, por volta de 1945 (BRASIL, 1937)

O povo, por sua vez, nunca ficou submisso ao fascismo que, com o aumento das agremiações democráticas na Europa, passou a buscar pelo fim da ditadura. Com a falta de apoio das classes armadas, tampouco apoio do povo, deu-se fim à ditadura no Brasil. Em 1945, o Decreto-Lei n. 7586 regulamentou as eleições no país, a fragmentação partidária e a representação proporcional (FRANCO, 1980). Ponto principal do decreto foi a obrigatoriedade de os partidos buscarem a coesão em âmbito nacional, de forma clara em um de seus artigos: “Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional” (BRASIL, 1945, p. 1).

O grande passo do Decreto n. 7586 impactou a Constituinte de 1945, reunida por representantes eleitos sob a legenda de nove partidos políticos nacionais. Três partidos se destacaram: A União Democrática Brasileira (UNB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UNB buscou apelo à educação política do povo e de hábitos decorosos no debate político. Além disso, o discurso político era estatal, com uma maior ênfase na organização administrativa e com o propósito de uma consciência democrática entre os indivíduos. O programa da União Democrática Brasileira, forte no período da Quarta República, não teve sucesso entre os mais realistas (CHACON, 1981).

O Partido Socialista, antiga Esquerda Democrática, por sua vez, pautou o discurso nas bases do liberalismo, voltadas ao sufrágio universal, representação proporcional, liberdades de pensamento e expressão e direitos sindicais e de greve.

⁴ “CONSIDERANDO que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade” (BRASIL, 1937, p. 1).

⁵ “CONSIDERANDO, além disso, que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático nacional ou esposavam ideologias e doutrinas contrárias aos postulados do novo regime, pretendendo a transformação radical da ordem social, alterando a estrutura e ameaçando as tradições do povo brasileiro, em desacôrdo com as circunstâncias reais da sociedade política e civil;” (BRASIL, 1937, p. 1).

⁶ “CONSIDERANDO que o novo regime, fundado em nome da Nação para atender às suas aspirações e necessidades, deve estar em contato direto com o povo, sôbre posto às lutas partidárias de qualquer ordem, independentemente da consulta de agrupamentos, partidos ou organizações, ostensiva ou disfarçadamente destinados à conquista do poder público;” (BRASIL, 1937, p. 1).

O Partido Trabalhista Brasileiro, por sua vez, surgiu em 1945 e possuía um programa de reexame da Constituição que, com a salvaguarda de Getúlio Vargas, buscava a inserção de direitos trabalhistas, a autonomia sindical e a priorização da indústria nacional (CHACON, 1981).

O Partido Comunista, que passou a operar na ilegalidade em 1940, buscou seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 1945, sendo concedido definitivamente em novembro do mesmo ano. No entanto, diversos foram os pedidos de esclarecimento sobre o programa do partido, que poderia ser visto com antidemocrático. Em 1946 o Decreto-Lei n. 9.258 permitiu o cancelamento de registros partidários de agremiações que recebessem orientações políticas estrangeiras ou contribuições em dinheiro destas ou, ainda, que desenvolvessem atividades contrárias aos princípios democráticos e direitos fundamentais do homem (FRANCO, 1980).

Esse dispositivo foi levado à Carta Magna de 1946, sob o seguinte aspecto: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (BRASIL, 1946, p. 1). Esse princípio irradiou, ainda, no Código Eleitoral de 1950 e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1965, enriquecendo a atuação democrática dos partidos políticos.

Ou seja, nesse período, foram retomados e conquistados diversos direitos relativos à atuação partidária no Brasil, com certo destaque ao pluralismo partidário, anteriormente extinto por Getúlio Vargas. Demonstra-se, assim, um avanço na importância dos partidos para o sistema democrático e para a garantia de direitos fundamentais.

A nacionalização dos partidos políticos foi um grande avanço da Constituição de 1946, ainda que não houvesse de fato uma estrutura nacional coesa (BRASIL, 1946). A realidade política ainda estava conectada aos interesses regionais, principalmente no eixo dos maiores estados, visto que uma consciência partidária nacional ainda existia (LEITÃO, 1989).

Em 1947, ainda, um possível caráter internacionalista do Partido Comunista o levou a seu cancelamento. Além disso, as alegações pela cassação do registro indicavam que o partido estava fomentando greves e lutas de classes, causando desordem e confusão nos ambientes. Em 1948, o partido recorreu ao Supremo Tribunal Federal, que não conheceu a legitimidade de seu registro, justificado pelo

respeito aos direitos fundamentais do homem e pluralidade de partidos (FRANCO, 1980).

Nessa esfera, se fazia necessária a reintegração do Brasil no capitalismo mundial, que aconteceu através do governo Kubitschek, com o recebimento de muitos investimentos estrangeiros e com a ampliação da indústria automobilística – de procedência estrangeira. Juscelino modificou o ritmo da industrialização no país, o que gerou, em efeito cascata, uma transformação na vida urbana e rural. Nesse ponto, houve um deslocamento do eixo político, que passou às empresas estatais o monte da reivindicação política (CARDOSO, 1981).

A partir de 1950, houve um aumento nas alianças partidárias, a fim de reorganizar o sistema e dar maior consistência aos políticos. No entanto, a crise partidária, a inflação em níveis alarmantes, a desestruturação da ordem política e a frustração popular tornaram o golpe uma solução para os militares. Em 1965 o Ato Institucional n. 02, realizado pela direita autoritária, comandado por Castello Branco, fechou todos os partidos existentes à época, com a cassação dos direitos políticos de diversas pessoas ligadas à política. Com essa dissolução, os antigos partidos foram substituídos por dois expoentes: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (CHACON, 1981).

Para Bonavides (1978), a política nesse período não era antipartidária, mas antipluralista. No período, como elucida Ferreira Neto (1988, p. 66):

Como o esquema bipartidário o Parlamento passara a ser controlado por uma maioria fiel, temerosa das atitudes do Executivo. Bem sabemos as dificuldades do jogo parlamentar na década de 50 e as facilidades que o AI-5 deu ao regime, e aqui os militares representavam um relativo consenso dos setores dominantes no País, permitiam o desenrolar ordeiro da vida econômica sem greves, mudanças de política, ameaças e reformas. Preservara-se propriedades e lucros. Ao contrário do Estado novo, que suprimira a vida partidária em nome da ordem, o regime militar estruturara uma nova ordem partidária. A descaracterização da vida política, tal como o pluripartidarismo dos anos 50 tornara existente, baseada no embate emocional e virulento de propostas e partidos, verificou-se com a censura, cassação, e o desestímulo a atividades políticas.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, ressaltava que “o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição” (BRASIL, 1965 apud BONAVIDES, 2003, p. 520). Para Ferreira Neto (1988), os partidos políticos sempre existiram em função do

Estado e, quando os sujeitos no poder se modificavam, sua estrutura se modificava também, com imensa instabilidade.

Os deputados e senadores da época que instituíram o MDB, partido de oposição, encontraram dificuldades em formar o corpo partidário e em cumprir as exigências para formação do partido, dificultadas pelo regime autoritário que temia as mobilizações populares, ainda que a participação dos partidos ainda fosse irrisória no Brasil (CARDOSO, 1981).

Na sequência, a Constituição brasileira de 1967, no que toca aspectos formais e jurídicos, foi precursora na institucionalização partidária, ao abranger pontos como regime representativo, personalidade jurídica dos partidos, atuação permanente e determinação do âmbito nacional dos partidos, anteriormente realizada a níveis estaduais (BONAVIDES, 1978).

A insuficiência dos partidos de oposição, por sua vez, colocou em voga outras instituições, como os sindicatos, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, que auxiliaram, mais à frente, no processo de redemocratização do país. Em 1979 foram extintos MDB e Arena, embora tenham ressurgido em outras siglas posteriormente. Instaurou-se, então, o pluripartidarismo, com a volta, ainda que lenta, dos partidos políticos (CHACON, 1981).

A Emenda Constitucional n. 25 reestabeleceu as eleições presidenciais diretas, com a possibilidade de criação de novos partidos políticos e reestruturação dos partidos anteriormente extintos pelo governo autoritário. Pouco depois, a Emenda Constitucional n. 26 atribuiu ao Congresso Nacional futuramente eleito as atribuições referentes a elaboração de uma nova Constituição no país (BRASIL, 1967).

Dessa maneira, o país passou a ter um forte sentimento voltado à redemocratização e ao término da ditadura, com o surgimento do movimento Diretas Já. No entanto, levaram cerca de dez anos para, de fato, haver o reestabelecimento do governo civil no país, ao ser eleito, indiretamente, Tancredo Neves – que, no entanto, faleceu antes de ser empossado. Assumiu, então, o vice-presidente José Sarney (VIEIRA, 2010).

Nesse ponto, a participação dos partidos foi apenas uma ferramenta para as oligarquias, que já estavam no poder, manterem seus status. Não houve, de fato, uma autonomia dos partidos para definição de seus estatutos e atuação, nem amparo do estado para existência das agremiações (VIEIRA, 2010). As lideranças individuais se

sobressaíram sobre os partidos e a situação só melhorou a partir da Constituição de 1988, como consta no estudo do terceiro subcapítulo.

O processo de redemocratização, enfim, iniciou em duas etapas: com a Constituição de 1988 e com a posse do Presidente da República eleito através de eleições diretas, em 1990. No entanto, por trás desse processo, havia uma grande crise de representatividade do povo pelos partidos políticos e pelas casas parlamentares (LAVENDA, 1999).

As alianças e coalizões, em parte, agravam a crise de representatividade, no que toca à falta de vínculo entre os partidos e seu eleitorado, que não tinham êxito em formar uma imagem pública. Ainda nas eleições majoritárias nacionais, onde havia uma possibilidade maior de sentimento de representatividade, o que se vislumbrava era uma diluição da imagem dos partidos, em razão de alianças malsucedidas e controversas (LAVENDA, 1999).

A atuação partidária nem sempre foi aberta à participação popular e, ainda, em muitos casos, funcionavam como meras legendas, atuando apenas no período eleitoral. Havia uma necessidade premente de que os partidos atuassem de forma aberta, como bem aborda Cardoso (1981, p. 64-65):

Entre estes dois tipos de partido abre-se, mais como esperança do que como caminho já entrevistado, a alternativa de um partido internamente democrático, popular quanto a sua base, transformador no sentido genuíno de ser capaz de ir à raiz dos problemas estruturais, igualitário quanto a sua aspiração e moderno quanto a sua eficácia, quanto aos meios de atuação e quanto ao nível no qual propõe as questões políticas. Talvez num partido deste tipo seja possível reconciliar os movimentos sociais com a luta político-institucional.

A regulamentação constitucional dos partidos políticos se tornou definitiva a partir das Constituições de 1967 e 1988, que sistematizaram juridicamente a atuação partidária e reconheceram a importância dos partidos para o regime democrático. A representação política passou a ser, a partir daí, de grupos e necessidades coletivas, não mais individuais (BONAVIDES, 2003).

Em suma, após a marginalização dos partidos e a falta de posituação nas Constituições, os partidos se tornaram órgãos estatais fundamentais para o desenvolvimento jurídico do país, incontestáveis para o aparelho governamental e para o regime democrático, principalmente no que toca o sistema representativo (LEITÃO, 1989).

Depreende-se do presente estudo que houve, no cenário global e regional, um longo processo de institucionalização dos partidos políticos. No cenário brasileiro, com altos e baixos, períodos de partido único e bipartidarismo, o sistema brasileiro hoje chegou ao pluripartidarismo e consegue, ainda que com críticas, alcançar um ponto de coalizão entre a importância partidária e a democracia. Na sequência, a fim de compreender a organização partidária e os sistemas nos quais os partidos estão incluídos, busca-se estudar o funcionamento interno e externo dos partidos e sua estrutura nos ordenamentos jurídicos.

2.2 Estrutura e sistemas partidários: breve análise do funcionamento dos partidos políticos

A partir do estudo da evolução histórica dos partidos políticos, é preciso também identificar sua conceituação, estrutura e sistemas partidários dentro do direito eleitoral. Para tanto, busca-se, na sequência, uma análise de variadas dimensões dos partidos e de suas formas de atuação.

A compreensão dos direitos políticos parte da variedade de significados da palavra político na construção sociocultural. O termo é utilizado tanto na esfera pública, quanto privada, desde uma habilidade de relacionar-se de forma cordial, até pontos mais específicos como uma política pública ou política de governo. No sentido técnico-científico, o termo está intrinsecamente ligado ao poder, não obstante apresente uma gama de sentidos (GOMES, 2020).

Os direitos políticos, assim, estão essencialmente conectados à perspectiva de participação política, como fundamento para uma sociedade viver de forma organizada. Por essa razão, a participação da sociedade nas decisões, através, em suma, do direito eleitoral, é um direito fundamental do ser humano e extremamente necessário em estados democráticos (LO PUMO; SANTOS, 2020).

Entre os gregos, a política dizia respeito a vida pública dos cidadãos e ao espaço em que aconteciam os debates para tomada de decisões coletivas. A política era a forma de decisão de ações da sociedade, que influenciava toda a existência dos indivíduos. Por sua vez, Aristóteles, em uma das definições do termo política, a coloca como a ciência pela qual se estuda a melhor organização social para que o homem possa alcançar a felicidade (GOMES, 2020).

Nesse sentido, o poder político é a necessidade e possibilidade de governar uma sociedade através das instituições e das organizações público-sociais. Assim, a política é o meio pelo qual o poder é “utilizado e contestado para influenciar a natureza e o conteúdo das atividades governamentais” (GOMES, 2020, p. 44).

E, para que o poder político subsista, são necessárias prerrogativas e deveres que englobem a participação, organização e funcionamento do Estado, chamadas de direitos políticos. Os direitos políticos, assim, são denominados de prerrogativas que permitem a participação dos cidadãos – individual ou coletivamente – no governo. E, assim, os direitos políticos estão diretamente conectados à ideia de democracia, a partir da participação de todos nas atividades estatais (GOMES, 2020).

Nesse sentido é que se busca analisar, de forma objetiva, qual o papel dos partidos políticos no direito eleitoral e quais as nuances de sua atuação. A estrutura e organização partidária mudam através dos tempos e dos processos evolutivos, mas sua função precípua permanece em garantir a participação de todos nos processos de decisão do governo, ou seja, da manifestação democrática do povo.

Sendo assim, o papel dos partidos políticos remonta a necessidade de organização das opiniões e manifestações dos cidadãos no sistema democrático representativo, tornando-se protagonistas nas disputas que envolvem o poder (FERREIRA NETO, 1988). No entanto, mais do que isso, a atuação partidária hoje encontra outras nuances que necessitam reflexão.

Para Bonavides (2003, p. 250), por sua vez, o partido político

[...] é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.

Ademais, para Ferreira Neto (1988, p. 13), os partidos políticos

[...] estão ligados ao seu tempo, ao meio social em que se organizam, e à consciência de cidadania que expressam. Não existe partido político, mas partidos políticos ligados a momentos específicos de organização do poder, de instalação do Estado. A questão é ainda, portanto, mais complexa: a discussão sobre cidadania e partidos é parte integrante de uma discussão sobre poder e sobre as relações entre as classes sociais. Além das suas aparências, os partidos se projetam sobre um fundo mais denso, mais grave e essencial, que é o da luta de classes, do confronto entre interesses distintos, de possuídos e despossuídos, entre classes dominantes e dominadas, entre cidadãos e marginais, fundo esse que busca ser obscurecido pelo próprio mito de que os partidos representam a todos e a qualquer um. Para compreender o que é um partido é necessário saber a quem esse partido representa, saber quem são os cidadãos, quais os seus interesses no poder, quais as suas divergências.

Nas sociedades liberais, assim, os partidos cumprem papel de organização dos setores interessados em participar do governo e são aliados no ideal da pluralidade participativa. A composição partidária remonta indivíduos ou grupos, sujeito às ações de outros indivíduos ou grupos (FERREIRA NETO, 1988).

Além disso, Sartori (1982) indica como funções dos partidos políticos a canalização, a comunicação e a expressão. A função expressiva está ligada ao pluralismo partidário e o pertencimento do partido a um sistema maior. Por sua vez, a função canalizadora trata da consolidação estrutural das entidades. Ainda, a função comunicativa diz respeito a possibilidade partidária de agregar as comunicações políticas em prol de uma formação política.

O autor propõe uma definição mínima de partidos políticos, a partir da análise de diversos conceitos montados ao longo da história, sendo os partidos “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições e seja capaz de colocar através de eleições [...], candidatos a cargos públicos” (SARTORI, 1982, p. 85).

Para conceituar os partidos políticos, Leitão (1989) busca trazer quatro pontos principais da essência partidária: a durabilidade da organização, que deve sobreviver aos seus fundadores; a forma organizacional completa, a partir de um centro nacional e políticas de base; a vontade em exercer o poder, de forma direta, em nível nacional ou local; e a necessidade de apoio popular, seja através de militantes, seja através de eleitores.

Sendo assim, os partidos são as formações sociais, constituídas por vínculos pessoais e ideológicos, com o objetivo de integrarem a esfera do poder político. Os partidos, que alcançaram um grau de autonomia em sua estrutura, podem participar da tomada de decisões no centro político e devem representar o povo na gestão do poder político (GOMES, 2020).

No mais, para Gomes (2020, p. 198), considera-se partido político:

A entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

A democracia social coloca em evidência os partidos políticos, que precisam ser institucionalizados nos governos. Sem os partidos políticos, nem ditaduras nem democracias existem, tendo em vista sua importância para o desenvolvimento político, econômico e social da sociedade. Como bem explica Bonavides (1978, p. 104) “dos mais significativos desenvolvimentos da democracia deste século foi, sem dúvida, o de fazer os partidos políticos o principal instrumento de que se serve o povo, na idade das massas, para gerar e transmitir os anseios da vontade popular”.

Nas sociedades modernas, as agremiações partidárias são partes fundamentais para a estabilidade social, através dos meios de expansão da participação política. São os partidos que organizam a participação política e são porta-vozes dos grupos que compõem a sociedade, com toda sua diversidade. E não há como se falar em democracia sem organização (LEITÃO, 1989).

Sendo assim, pode-se considerar os partidos políticos como as pessoas jurídicas de direito privado que compõem um grupo social de relevante amplitude, que têm por objetivo recrutar a coletividade para chegar ao poder decisório nas instâncias governamentais, a partir de ideias e interesses de seus membros e eleitores (MICHELS, 2004). Existem, ainda, diferentes concepções de partidos políticos, a partir de enfoques e teorias distintas, como se verá na sequência.

Enquanto máquina eleitoral, para Weber, os partidos políticos são a forma burocrática pela qual o Estado se organiza e, é justamente essa organização que garante eficiência à atuação partidária. Para o autor, o sucesso dos partidos está “na burocracia, na disciplina, nas finanças e na publicidade e comunicação” (VIEIRA, 2010, p. 34).

Por outro lado, como agentes de transformação social, os partidos são organizações flexíveis e mutáveis, necessários até a conquista pelos trabalhadores dos meios de produção. Ou seja, nesse ponto, os partidos são um meio, uma condução que orienta o movimento operário até sua autolibertação. A busca, nesse caso, é pela consciência da classe proletária e da construção de um caminho para libertação – os partidos seriam um instrumento até essa conquista (VIEIRA, 2010).

No mundo contemporâneo, os partidos são importante mecanismo para a democracia, como canais de atuação política, capazes de assimilar e catalisar a opinião pública e transformá-la em luta nas vontades e anseios populares. Sendo assim, os partidos atingem viés de fundamentais no sistema democrático, através de seus mecanismos de comunicação e participação (GOMES, 2020).

A função dos partidos, por sua vez, pode ser dividida em três: de governo, de organização e de eleitorado. A função no governo é de organizar a atuação dos agentes públicos para alcançar os objetivos governamentais, principalmente dentro do Poder Legislativo. Como organização, a função dos partidos é de montar-se, de forma estruturada, para alcançar os lugares pretendidos nas eleições, a partir do esforço de seus candidatos. Pela terceira, então, a função dos partidos é de auxiliar os eleitores na escolha do voto, vez que, em regra, os partidos podem conectar seus ideais aos ideais de seus candidatos – o que facilita a leitura política pelos eleitores (GOMES, 2020).

Não obstante a importância dos partidos e seu papel fundamental na sociedade democrática, há inúmeras críticas desfavoráveis a sua atuação. Para compreender, no entanto, qual a postura e as práticas partidárias necessárias para o bom funcionamento do Estado, também é preciso compreender seu sistema e sua estrutura, o que se pretende analisar neste seguimento.

O sistema eleitoral de um país pode definir, de forma muito relevante, a forma do governo, a organização partidária e, inclusive, a orientação política do regime de governo. Existem peculiaridades em cada sistema e suas consequências podem revelar o modo de pensar político de um país (BONAVIDES, 2003).

No sistema majoritário, o mais antigo, a repartição do território eleitoral é realizada a partir de quantos são os mandatos a preencher. Em alguns lugares, como na Inglaterra, a eleição é feita somente em um turno e é eleito quem obtém a maioria simples dos votos. Por outro lado, alguns países adotam um sistema de dois turnos em que, caso nenhum candidato tenha obtido maioria absoluta dos votos, cria-se uma eleição entre os candidatos com maior número de votos – tal sistema é utilizado no Brasil e na França, por exemplo (BONAVIDES, 2003).

O sistema majoritário é propício para países que adotam o bipartidarismo – que se estudará na sequência – e as minorias, em regra, não ficam ressentidas pela falta de representação. Entre as vantagens desse sistema, destaca-se a estabilidade maior dos governos, a diminuição da pulverização partidária, o favorecimento da democracia, a aproximação do eleitor e do candidato e a rotatividade do poder (BONAVIDES, 2003).

Por outro lado, o sistema majoritário apresenta suas desvantagens, como a possibilidade de um governo vitorioso ter pouca quantidade de votos a mais que o partido derrotado, o que pode levar a uma falta de representatividade do governo

eleito. E, por fim, nesse sistema eleitoral há uma forte tendência de que a minorias não alcancem o poder, com pouco ou nenhum lugar para a atuação dos partidos pequenos (BONAVIDES, 2003).

O sistema de representação proporcional, por sua vez, busca assegurar diversidade de opiniões, através do preenchimento dos lugares entre os disputantes de forma proporcional ao número de votos obtidos. Nesse sentido, conforme explica Bonavides (2003, p. 322):

Nos países que o aplicam em toda a plenitude, não há corrente de opinião, por minoritária que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial. Em suma, sob esse aspecto, trata-se de um sistema eleitoral que permite ao eleitor sentir a força do voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda a vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de sufrágios.

No sistema proporcional, os votos possuem igual valor e ninguém deixa de ser representado. Assim, confere-se às minorias uma representação tão quanto for sua quantidade. Além disso, esse sistema fomenta a criação de novos partidos, com a efetivação do pluralismo partidário e a circulação de novas ideias e ideologias entre o sistema eleitoral. Forma-se, então, um cenário mais autêntico e democrático, necessário à sociedade moderna dos tempos atuais (BONAVIDES, 2003).

Sob outra perspectiva, a representação proporcional possui graves problemas, como a instabilidade dos governos causada pela multiplicidade de partidos e desintegração do sistema partidário como um todo. O eleitorado, a partir das alianças realizadas sem programas correspondentes, torna-se desconfiado da legitimidade de sua representação. Outro problema enfrentado no sistema proporcional são as chamadas “sobras”, pela dificuldade em determinar o número de candidatos eleitos. As formas de resolver este problema estão no emprego do quociente eleitoral ou do quociente fixo (BONAVIDES, 2003).

No Brasil, utiliza-se, para as eleições de senadores e titulares do Executivo, o sistema majoritário e, para eleições de deputados, o sistema proporcional. A inovação do sistema proporcional foi encabeçada pelo Código Eleitoral de 1932, com uma profunda reforma ao sistema eleitoral. Nesse sistema, o quociente eleitoral é a divisão do número de votos válidos pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral (BONAVIDES, 2003).

No geral, a estrutura dos partidos é caracterizada por sua heterogeneidade, ou seja, diferentes são os programas e necessidades de cada partido. Na sequência, serão abordados tipos sociológicos de partidos e seus elementos de base. Inicialmente, os partidos burgueses são caracterizados pela preocupação em agrupar personalidades, não grandes massas. A sua ocupação está centralizada nos problemas políticos, sem grande olhar para problemas ideológicos (DUVERGER, 1970).

Por sua vez, os partidos socialistas possuem uma estrutura diferente, com a busca pela maior quantidade de massas populares. A doutrina, nessa estrutura, toma papel muito mais relevante e invade territórios econômicos, sociais etc. Além dessa classificação, Duverger (1970) busca conceituar os sistemas de partidos, como se verá na sequência.

A coexistência de partidos em um país pode ser analisada através dos sistemas de partidos, que podem ser definidos através de sua estrutura interna e da comparação entre os partidos naquele país, com relação às dimensões, número de partidos ou alianças. A definição do sistema de partidos é formada a partir de uma complexa análise de fatores socioeconômicos, ideológicos e técnicos. Ou seja, a influência das classes sociais sobre os partidos, a posição dessas classes e o regime eleitoral influenciam na classificação do sistema de cada país (DUVERGER, 1970).

No que toca os sistemas partidários, o primeiro critério de análise é o número de partidos políticos. O dualismo, diferente do multipartidarismo, é considerado movimento natural das sociedades e pode ser verificado nos Estados Unidos, com diversos partidos pequenos atrás dos dois maiores – democrata e republicano. Há uma divisão do bipartidarismo: o técnico, no qual a oposição dos rivais atinge objetivos secundários e o metafísico, em que a oposição atinge a própria natureza do regime (DUVERGER, 1970).

Para Lijphart (2003), há uma tendência entre os doutrinadores de favorecerem os ideais do sistema bipartidário, pelas possíveis vantagens que possui sobre o sistema multipartidário, sendo elas a possibilidade de que os eleitores possam fazer uma escolha clara entre dois modelos de governo; a possibilidade de que os partidos busquem os eleitores indecisos; e, ainda, o fortalecimento do parlamento para uma melhor coalizão.

Tratar sobre sistema bipartidário não significa dizer que existem apenas dois partidos no sistema. Trata-se de uma organização do sistema de tal forma que apenas

dois partidos têm reais possibilidades de alcançar o poder, mesmo que vários partidos possam concorrer ao pleito, como no sistema norte americano já citado (LEITÃO, 1989).

Conforme explica Bonavides (2003), o sistema bipartidário é considerado por muitos cientistas políticos a forma de excelência da organização política, pela possibilidade de participação direta e efetiva do eleitor na escolha dos governantes, tendo em vista o natural dualismo de tendências existentes em um país. O exemplo norte-americano traduz a forma do bipartidarismo, em que dois partidos principais – conservadores e republicanos – formam a espinha dorsal da política e os partidos pequenos constituem movimentos educacionais necessários.

No multipartidarismo, a característica principal é a possibilidade de concepção de infinitos partidos, dentro de ideologias e formas diversas. O fracionamento de partidos dualistas gera o multipartidarismo, com a independência das oposições e divisão das opiniões em espécies de compartimentos. Pode-se dividir em diversos tipos, como tripartidarismo, quadripartidarismo, polipartidarismo. Para Duverger (1970), o regime eleitoral de dois turnos é um fator de tendência do multipartidarismo, visto que, em um primeiro momento, a diversidade dos partidos não compromete a representatividade global, que podem se reagrupar em segundo turno.

No que toca a representação proporcional e o multipartidarismo, bem explica Duverger (1970, p. 283):

O primeiro efeito da representação proporcional é, pois, sustar qualquer evolução para o bipartidarismo: pode-se considerá-la, a esse respeito, um freio poderoso. Nada leva, aqui, os partidos de tendências vizinhas à fusão, pois a divisão não lhes causa prejuízos, ou poucos lhes causa. Nada obsta as cisões dentro dos partidos, pois a representação global de duas frações separadas não será reduzida, psicologicamente, pela desordem que semeia entre os eleitores, mas o escrutínio, nesse particular, não desempenha papel algum. A única atenuação à tendência profunda para conservar o multipartidarismo estabelecido provém do caráter coletivo da representação proporcional, que exige organização, disciplina, armadura partidária. Opõe-se, assim, às tendências individualistas e anárquicas que, por vezes, o escrutínio de dois turnos engendra, acarretando, então, certa aglutinação dos grupos minúsculos e móveis que daí resultam.

Sendo assim, de acordo com Bonavides (2003), para muitos doutrinadores o multipartidarismo é a melhor forma de expressão de correntes de opiniões e de participação das minorias, sendo o mais democrático dos sistemas. No entanto, esse sistema leva a governos de coligação, com uniões incoerentes e, por consequência, enfraquecimento do sentimento de representação pelo eleitorado.

Por fim, temos o partido único, que traz uma nova roupagem às ditaduras, antes não apoiadas por partidos. Historicamente, a maioria dos partidos únicos eram partidos de oposição, quando havia ainda pluripartidarismo. Após chegarem ao poder, suas estruturas permaneceram parecidas com a utilizada no sistema democrático, não havendo grandes diferenças em sua natureza. A tendência é que o partido único seja uma forma de extensão do ditador, que monopoliza as funções e a escolha dos membros, sem qualquer tentativa de conexão com o povo, que fica cada vez mais isolado a partir da idolatria ao chefe e da autoadmiração (DUVERGER, 1970).

Os partidos únicos surgiram somente a partir da Primeira Guerra Mundial e tiveram berço em países já politizados, com possibilidade de sufrágio e organização de sistemas partidários. Por essa razão, os partidos únicos surgiram como uma alternativa à total falta de partidos, pois este cenário levaria a uma perspectiva de insegurança na sociedade (SARTORI, 1982).

Nesse sistema partidário, conforme explica Bonavides (2003), o eleitor não possui alternativas no que tange ao poder, ficando privado de uma real escolha. A função do partido é de mera ratificação das escolhas feitas pelo governo e o próprio partido se confunde com o poder em si, sem desempenhar um papel importante no cenário político.

Outra classificação pertinente no que toca os partidos são as dimensões e alianças dos partidos. As dimensões podem ser divididas em: partidos de vocação majoritária, grandes partidos e pequenos partidos. Os de vocação majoritária são os que possuem maioria absoluta nos parlamentos, o que gera certa pressão nos programas partidários, que devem ser realistas – entende os limites de sua atuação e sabe que será cobrado a cumprir aquilo que prometeu. Diferente, portanto, a situação dos grandes e pequenos partidos, que não são colocados à prova daquilo que prometem (DUVERGER, 1970).

Além dessas definições, pode-se depreender outras análises acerca da dimensão dos partidos políticos, a partir de enfoques científicos distintos. Na dimensão sociológica dos partidos, a construção partidária está diretamente conectada a interação humana e às relações entre os dirigentes, membros, candidatos e o público geral (MICHELS, 2004).

Por sua vez, a dimensão psicológica dos partidos demonstra a vontade dos partidos em mostrarem eficiência e dedicação a seus representados, a favor das causas que buscam auferir. O próprio antagonismo político auxilia os partidos e

impulsiona suas ideias, com o aumento proporcional do apoio popular. A tendência entre partidos que permanecem por muito tempo no poder é de sofrer um processo degenerativo de apoio, em razão da acomodação das ideias e estagnação do quadro político (MICHELS, 2004).

A dimensão política dos partidos trata da luta para a conquista ou manutenção do poder nos sistemas representativos. Os partidos precisam constantemente recrutar voluntários para suas agremiações e, ainda, articular dentro de si para que não se decomponham em razão dos atritos políticos ou ideológicos entre os membros. A dimensão política é a necessidade de constante renovação e comunicação dos partidos para se manterem na esfera política e no jogo democrático (MICHELS, 2004).

Quanto a dimensão jurídica dos partidos, esta trata da necessidade de observância às formalidades para que nasça e exista no direito eleitoral. Os partidos, como pessoas jurídicas de direito público, possuem obrigações e deveres a serem cumpridos. Não obstante tenham autonomia para definirem sua estrutura interna, diversas são as disposições acerca de prestação de contas, fidelidade partidária, disciplina partidária etc. (MICHELS, 2004).

No Brasil, a estrutura partidária se divide de forma verticalizada, nos três entes federativos: nacional, estadual e municipal. Essa estrutura, assim, é formada por vários órgãos, como diretório, direção, conselho de ética, fiscalização, procuradoria jurídica, representação na Justiça Eleitoral, dentre outros. É nesses órgãos que são criados os cargos ocupados por membros e dirigentes. No mais, a partir do princípio democrático, essa ocupação não pode ser perpétua, com a necessidade de rotatividade nos cargos (GOMES, 2020).

Outro ponto de destaque na estrutura partidária é uma forte tendência a despolitização dos partidos, em que muitas agremiações deixam de lado os ideais e a representação dos seus membros e eleitores para se tornarem uma mera máquina de indicar candidatos. Esse fenômeno ocorre, ainda, quando os partidos, uma vez estando no poder, buscam auferir vantagens apenas para seus dirigentes e deixam de lado os interesses da sociedade (GOMES, 2020).

Outro ponto que toma a importância da atuação partidária e fere o ideal de representação é o personalismo e o mandonismo que, conforme explica Gomes (2020), trata do culto excessivo à personalidade do líder, não a seu ideal em si. Nesse caso, as decisões são realizadas em prol de fins pessoais e não há qualquer fidelidade desses líderes pelo partido em si, que é descartado quando necessário.

No processo partidário brasileiro, a tendência é que a democracia seja sempre personalista na captação de votos, pois a confiança está depositada no “homem público” para atender as necessidades da população e para solucionar problemas do cotidiano de pessoas determinadas ou grupos determinados (BONAVIDES, 2003, p. 521).

A partir da análise da estrutura e dimensões dos partidos políticos, busca-se, no subcapítulo seguinte, compreender como o sistema representativo opera e quais suas conexões com a atuação partidária, além de demonstrar como o sistema constitucional e a legislação infraconstitucional abordam a atuação partidária no ordenamento jurídico brasileiro.

2.3 Sistema representativo e a regulamentação dos partidos políticos na legislação constitucional e infraconstitucional

Ante o abordado até aqui, depreende-se que os partidos políticos são um agremiado repleto de nuances e diferentes concepções nos diferentes ordenamentos nos quais se insere. Sua atuação é mais complexa do que se parece e, nas democracias representativas, é de extrema relevância. Passa-se, assim, ao estudo acerca do sistema representativo e da regulamentação dos partidos políticos no Brasil.

A democracia, que historicamente se considera nascida na Grécia, deriva do poder do povo. No entanto, a partir das modificações da sociedade, do crescimento populacional e da globalização, seu conceito passou por evoluções. Para muitos pensadores, a democracia é um ideal a ser alcançados e sua concretização exige a participação de todos os integrantes da sociedade (GOMES, 2020).

Conforme expõe Gomes (2020, p. 117), o valor que hoje se dá à democracia está conectado a seu processo histórico:

As inúmeras batalhas travadas em torno do alargamento da liberdade, para a conquista e a manutenção do poder político, a luta por maior participação popular no governo e, pois, no exercício desse mesmo poder, os conflitos em prol de sua delimitação, a peleja pela afirmação de direitos humanos e fundamentais, pela efetivação de direitos sociais, a evolução das instituições – tudo somado contribuiu para que alguns valores se erguessem e se firmassem indelevelmente como verdades históricas.

Na antiguidade, a expansão populacional da República e o aumento do território em Roma romperam com o padrão de democracia direta existente na Grécia, com o

surgimento, ainda de forma singela, do sistema representativo. No entanto, foi na Inglaterra e na Suíça que a concepção de representação tomou força, através da participação de assembleias nas decisões tomadas pelos monarcas ou nobres (STACKE; FRIEDRICH, 2018).

Assim, uma das concepções modernas de democracia trata da ideia de captar a vontade coletiva da população através da representação – momento em que os partidos políticos entram em cena. A democracia passa a ser um Estado de partidos, com a convergência de diversas preferências político-ideológicas na canalização dos interesses populares em organismos ativos (LEITÃO, 1989).

A partir daí, como expõe a doutrina liberal, o sistema representativo passou a ser institucionalizado e compreendido como organização para o povo escolher seus representantes, que devem, a partir dos direitos por eles defendidos, realizar as escolhas por seus representados, como uma espécie de mandato (BONAVIDES, 2003).

O mandato, que faz parte do sistema representativo, surge na Revolução Francesa, a partir da disposição constitucional que delega ao corpo legislativo e ao rei o poder de representar o povo. Neste caso, ambos são os mandatários do poder e não há direta conexão entre a eleição e o sistema representativo (BONAVIDES, 2003, p. 335):

A eleição, a esta altura do sistema representativo, não coincide obrigatória ou necessariamente com a representação. É apenas um entre diversos meios que a Constituição comporta para designar aqueles que terão a faculdade de exprimir a vontade nacional. A nota do sistema representativo recai por conseguinte menos numa preocupação democrática do que numa cautela seletiva.

Nesse sentido, a representação política faz parte da democracia através de três pilares: inicialmente, é impossível que, partindo do pressuposto de que democracia é o governo do povo, este se reúna de forma integral em grandes sociedades para tomar uma decisão una; ainda, a evolução do conceito de igualdade, no que tange o povo, torna ainda mais difícil a participação quantitativa de todos nas decisões; e, por fim, o tempo empenhado na subsistência não permite ao povo participar tanto do processo decisório, quanto necessário para uma política sem representação (STACKE; FRIEDRICH, 2018).

Nos primórdios, duas vontades básicas orientavam o sistema representativo: a do representante de criação política e a do eleitor de ter uma participação menor na

operação eleitoral. Essa equação, ainda, levou a independência do representante como ponto principal, na qual destaca-se: “a publicidade, o livre debate no plenário das assembléias, o bem comum fortalecido pelas inspirações da razão, o culto da verdade, o princípio de justiça” (BONAVIDES, 2003, p. 265).

A fim de conceituar o sistema, cabe citar Stacke e Friedrich (2018, p. 12):

A representação política desempenha uma função essencial na organização das comunidades políticas e pode ser entendida em duplo sentido: amplo e estrito. Em sentido amplo, abarca todos os agentes públicos, visto que apenas estão nessa posição pelo consentimento e pela aprovação da população. Em sentido estrito, fundamenta-se no corpo de representantes escolhidos de maneira direta pelo povo para compor o Parlamento.

Ademais, a representação pode ser definida como um acordo institucional a fim de permitir que o povo participe das decisões governamentais, de forma bilateral. Conforme explica Salgado (2010), a atuação do representante não possui um limite subjetivo de atuação, apenas objetivo. Ou seja, a confiança depositada pelos representados não possui caráter jurídico e, portanto, não há sanção pela sua quebra.

É possível, todavia, que exista a representação sem eleições. No entanto, são as eleições que incumbem de responsabilidade os representantes. É por isso que o sistema representativo, ainda que possua divergências, é a forma mais adequada para coordenar o sistema político, apenas sendo necessários aperfeiçoamentos das instituições e da responsabilidade dos representantes para com os representados, para tornar a sociedade civil ainda mais politizada (LEITÃO, 1989).

Como se verá na sequência, uma das formas de controle do sistema representativo é a não renovação de um mandato, através da escolha do próprio povo, quando sua confiança é quebrada. No entanto, tênue é este controle, que é extremamente subjetivo e não pode ser mensurado de forma objetiva, visto que não há instrumentos jurídicos para verificação de tal quebra (SALGADO, 2010).

Sendo assim, na representação, não obstante a possível quebra de confiança com seus representados, há liberdade para o representante agir, inclusive, de forma contrária àquilo que prometeu, sem qualquer consequência jurídica a ele. Essa subjetividade da representação gera, em muitos casos, críticas ao modelo, que não se sustenta apenas por seu simbolismo (SALGADO, 2010).

Para Salgado (2010, p. 44) para que o sistema representativo tenha efetividade ao que se propõe, é necessário “um controle efetivo e a tomada da responsabilidade

pelo cidadão, que precisa compreender o seu papel na democracia representativa e se dar conta das demais formas de interferência na formação da vontade política”.

Por outro lado, a importância da representação reside, também, na produção de uma identidade coletiva entre grupos e na construção de interesses comuns entre os cidadãos, através da homogeneização do que já é comum e da minimização do que é diferente, em termos de interesses e estruturação da comunidade em si (SOUZA; SOUZA, 2017).

Além disso, o parlamento deve, dentro do sistema, representar a diversidade do povo e reproduzir as características sociais, a partir da edição de normas pertinentes aos temas de quem representa. No mais, são incumbidos da prestação de contas a quem os escolheu, principalmente no sistema eleitoral periódico e, ainda, devem buscar, como objetivo fundamental, a autodeterminação do povo e escolhas que visem o melhor interesse da coletividade (SOUZA; SOUZA, 2017).

Sob outro ponto de vista, Bonavides (2003) destaca a perspectiva aristocrática do modelo representativo, que busca dar o poder aos mais capacitados, de forma seletiva e capciosa, retirando do povo a possibilidade de exercício direto do poder. Rousseau, por sua vez, faz duras críticas ao modelo representativo ao indicar que, ao entregar parte de seu poder a um representante, o povo perde sua essência e deixa de ser povo. No entanto, o filósofo compreende diferenças entre a aplicação do modelo representativo: no caso do Poder Legislativo, o povo não pode ser representado e, por outro lado, no Poder Executivo, o povo deve ser representado.

No que toca o Poder Legislativo, Rousseau indica que o sistema representativo aduz a corrupção no Estado e aponta soluções para dirimir o risco de sistemas facilmente corruptíveis, quais sejam, a diminuição do mandato dos representantes na Assembleia, renovando-a com frequência; além da prestação de contas da Assembleia aos constituintes. O sistema representativo liberal pouco a pouco perdeu força, com a diminuição do prestígio das instituições parlamentares, a crise no sistema de trabalho, o ideal de participação de todos – sem distinções – no poder e, ainda, com os ideais socialistas cada vez mais difundidos no sistema jurídico (BONAVIDES, 2003).

Surgiu, assim, a necessidade de um sistema representativo que estabelecesse uma identidade entre vontade do governante e governado, com diminuição da distinção entre povo e governo, observados os princípios democráticos e os contrastes da sociedade. Como bem explica Bonavides (2003, p. 278):

Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo sofreu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma “vontade geral”, cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar pois o colapso total e frustração inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental.

A questão central, neste caso, é que não há uma vontade única, pois diversos são os grupos e diversas serão as vontades, através do pluralismo de classes. Daí a necessidade dos partidos políticos, que representam grupos específicos de pessoas por um mesmo ideal. Algumas constituições, no entanto, não levam em consideração essa vertente do sistema representativo e ignoram tal pluralidade (BONAVIDES, 2003)

Em contraposição, a partir da Idade Moderna, o sistema representativo passou a ser questionado, no que toca aos sujeitos excluídos do processo decisório na gestão da política, além da descredibilidade dos partidos políticos em representar os cidadãos (STACKE; FRIEDRICH, 2018). Essa dificuldade permaneceu enraizada na noção de representação dos partidos, a partir da controversa de que representam todos os eleitores – e não somente seus membros (SARTORI, 1982).

No sistema brasileiro, a representação é coletiva e, por consequência do voto obrigatório, é dever do povo escolher seus representantes, que formam a opinião pública e por ela são eleitos. Nesse sentido, para alguns doutrinadores, fala-se na necessidade de liberdade e autonomia do representante, que possui o que se chama de mandato livre. O que se demonstra no Brasil, no entanto, é a mediação dos partidos na decisão dos representantes que, por vezes, anulam a liberdade dos parlamentares e dirimem o conceito de mandato livre com a decisão tomada por líderes partidários de forma praticamente autoritária (SALGADO, 2010).

Para Sartori (1982), os partidos são canais de expressão do povo e um instrumento para expressar suas reivindicações. Ademais, sua razão essencial está na implementação do sistema representativo, através de um longo processo de democratização da política. Os partidos oferecem, então, um meio de articulação e comunicação entre governantes e governados, sendo essa sua principal atribuição.

Os partidos, para Mezzaroba (2005), surgiram como sujeitos que devem agir na busca da harmonização das vontades individuais, transformando-as em programas e princípios que, a partir da vontade dos demais partidos, serão traduzidas em políticas

implementadas pelos estados. Por isso, no caso da legislação brasileira, não cabe a infidelidade partidária, que traduz vontades individuais e não coletivas.

Sendo assim, a partir do exposto, a democracia representativa e os partidos políticos estão intrinsicamente conectados e não há como separar tais concepções no sistema brasileiro atual. Passa-se, assim, a análise do contexto atual dos partidos políticos no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e textos infraconstitucionais sobre o tema.

Em 1987, na Constituinte que levou a promulgação da Constituição de 1988, a validade dos partidos como instrumentos de representação política já era contestada, fruto das marcas deixadas pelo regime ditatorial antes presenciado no país. Duas correntes surgiram para tratar dos partidos, quais sejam: liberdade total aos partidos, que não deveriam ter qualquer restrição quanto a sua organização e funcionamento e uma que propunha controle rígido e critérios para funcionamento partidário (VIEIRA, 2010).

Enfim, a partir da Constituição Federal de 1988, a estrutura partidária foi pautada pelos seguintes princípios: soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana. Além disso, algumas lutas históricas continuaram garantidas pela Carta Magna, como o caráter nacional dos partidos, a proibição de recebimento de recursos financeiros estrangeiros, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento de acordo com a lei (BRASIL, 1988).

O princípio da soberania nacional trata da autodeterminação nacional e da decisão, pelo próprio Estado, do destino de sua nação. A independência do Estado deve ser plena na gestão de seu próprio destino e, cabe aos partidos, resguardar tal soberania, tanto nos atos constitutivos, quanto nas suas ações e atividades. Ficam impedidos, assim, os partidos de criarem programas que os submetam a outros Estados ou organismos internacionais (MEZARROBA, 2005).

A Constituição, ainda, eliminou o bipartidarismo e, através da facilitação da criação de partidos, instaurou o pluripartidarismo no país, ao garantir a liberdade de funcionamento, criação e autodeterminação dos partidos. A intervenção estatal, assim, passou a ser mínima, com uma prerrogativa apenas de controle e prestação de contas (VIEIRA, 2010).

Não se permite, no mais, atuação partidária pautada em discursos antidemocráticos, ainda que possa haver ideias favoráveis a outros sistemas de governo, como monarquia ou parlamentarismo. A partir da legislação constitucional,

também fica evidente a preocupação em proibir qualquer vinculação a organismos estrangeiros, sendo possível o cancelamento do registro nesses casos. No mais, importante ponto para o presente estudo é a prerrogativa – e dever – dos partidos políticos em proteger os direitos fundamentais (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, em relação ao resguardo dos direitos fundamentais, a Constituição obriga os partidos a terem uma atuação em prol do compromisso de vincular e efetivar tais direitos dentro de sua estrutura e, ainda, de excluir disposições em seus programas que não os acolham. Ainda que possuam lutas direcionadas a certos direitos fundamentais, a partir de sua visão ideológica, não cabe aos partidos afrontarem outros direitos fundamentais (MEZZARROBA, 2005).

O artigo 17 da Constituição foi regulamentado pela Lei 9.906, em 1995, que dispôs sobre toda organização partidária no país. No que toca a legislação, inicialmente destaca-se que os partidos são pessoas jurídicas de direito privado e sua atuação deve ser destinada a assegurar o interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais (BRASIL, 1995).

Acerca da personalidade jurídica dos partidos, Mezzarroba (2005) expõe três teorias principais: uma que o considera órgão do Estado e, portanto, pessoa jurídica de direito público; outra que o coloca como simples associação de direito privado; e, por fim, uma que incumbe aos partidos a posição de exercício de função pública relevante, ainda que seja pessoa jurídica de direito privado – posição adotada pela Constituição brasileira.

Nesse sentido, bem reforça Vieira (2010, p. 131):

Fica claro, pois, que o surgimento do organismo partidário não vem de um ato do poder público; a iniciativa de sua criação é a expressão de vontade da sociedade civil e de seu desejo de participar das decisões políticas. A sua organização interna é uma decisão de seus membros, não cabendo ao Estado impor-lhe o caminho que deve trilhar. [...] Vê-se, pois, que a Constituição da República Federativa de 1988 deu os instrumentos necessários para o partido existir fora da intervenção do Estado. A liberdade de organização partidária é condição sine-qua-non para que se possa implementar a autonomia de organização que lhes foi concedida pela Constituição. O reconhecimento da natureza privada dos partidos é o amparo legal para existência do dissenso, permitindo, desta feita, a organização dos partidos enquanto associação civil.

Nesse sentido, os partidos estão situados entre Estado e sociedade, assim, seu regime jurídico, embora de direito privado, não é convencional, sendo dotado de

funções e adequações diferentes dos demais entes. Não se trata de um ente privado comum, vez que possui deveres e obrigações próprias, como a prestação de contas e as especificidades para sua constituição (GOMES, 2020).

Outro ponto de relevância é a filiação partidária, defendida pelo sistema representativo nas candidaturas em eleições. O ponto já foi objeto de discussão no Tribunal Superior Eleitoral, que apontou como inviável a candidatura avulsa no Brasil, vez que somente candidatos indicados por partidos ou coligações podem concorrer aos pleitos eleitorais (BRASIL, 1995).

A RES n. 22557 partiu de uma tentativa de candidatura avulsa por um atual Prefeito que buscava a reeleição em sua cidade e, no entanto, não tinha apoio do partido político – que já havia indicado outro candidato para concorrer ao pleito. A decisão indicou que, desde a Constituição de 1946, qualquer cidadão que quisesse concorrer a mandato eletivo deveria filiar-se a um partido político. Além disso, a mera filiação no partido não vincula ao filiado à candidatura, que precisa ser escolhido em convenção partidária⁷ (ALEXY, 2007).

Nesse sentido, as convenções partidárias existem como uma primeira etapa do processo eleitoral, com a escolha do partido para disputar o pleito. Para Lu Pomo e Santos (2020), a questão da filiação partidária é delicada e levanta pontos pertinentes ao princípio da soberania popular, como é o caso de um candidato filiado de determinado partido, que possui grande apelo popular e chances reais de vencer o pleito, ser impedido de concorrer pela votação partidária. Os impactos podem ser incontáveis para a democracia.

Ademais, os partidos desempenham papel importante na defesa dos direitos constitucionais democráticos e do próprio regime, com cinco grandes possibilidades de atuação elencadas pela Constituição Federal: legitimidade para o mandato de segurança coletivo; legitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade; legitimidade para pedir sustentação de ação penalidade em face de Senador ou Deputado por crime ocorrido após a diplomação; legitimidade para provocar a perda do mandato de

⁷ “Art. 94. O registro pode ser promovido por delegado de partido, autorizado em documento autêntico, inclusive telegrama de quem responda pela direção partidária e sempre com assinatura reconhecida por tabelião. § 1º O requerimento de registro deverá ser instruído: I - com a cópia autêntica da ata da convenção que houver feito a escolha do candidato, a qual deverá ser conferida com o original na Secretaria do Tribunal ou no cartório eleitoral;” (BRASIL, 1965, p. 6746).

Senador ou Deputado Federal; e legitimidade para noticiar irregularidades no Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 1988).

No que tange à legitimidade para propositura de ações no controle concentrado, esta deve ser realizada por partido político com representação no Congresso Nacional. Ou seja, não basta o registro do partido, se faz necessária também a representação – o que, por óbvio, restringe a legitimidade no controle concentrado. No que toca a possível superveniência de falta de representação dos partidos após propositura da ação, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu e permite que os partidos continuem no polo ativo da ação:

Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. **Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura.** 4. **Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no pólo ativo da relação processual.** 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido. O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo, no sentido de reconhecer **que a perda superveniente de representação parlamentar não desqualifica o partido político como legitimado ativo para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade**, vencidos os Senhores Ministros Carlos Velloso, Relator, e Celso de Mello. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 12.08.2004 (BRASIL, 2004, n.p., grifou-se).

Na sequência, a legislação busca apontar que é livre a criação dos partidos, desde que com respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, em breve repetição do texto constitucional. E, ainda, infere-se que não somente a criação dos partidos deve respeitar tais princípios, mas a toda a atuação e ideologia partidárias (BRASIL, 1945).

A liberdade partidária, assim, está consagrada no texto constitucional e infraconstitucional, com o rompimento da vinculação estatal dos partidos para sua criação. Para alguns, trata-se de uma anarquia partidária, com a possibilidade de inúmeros partidos políticos, muitos sob o capricho de alguns líderes. Essa liberdade, todavia, é restringida pela legislação infraconstitucional, que estabelece a necessidade de comprovação do caráter nacional dos partidos (VIEIRA, 2010).

Conforme explica Mezzaroba (2005), deverão ser observados quatro princípios democráticos para criação dos partidos, sendo elas: o regime democrático, o pluripartidarismo, a soberania nacional e os direitos fundamentais da pessoa humana. Além disso, os partidos devem observar o caráter nacional, a prestação de contas e a

observância a legislação infraconstitucional vigente. Por fim, é proibida a utilização dos partidos por organizações paramilitares e o recebimento de recursos estrangeiros.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em Ação Direta de Inconstitucionalidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NACIONAL N. 13.107, DE 24 DE MARÇO DE 2015. ALTERAÇÃO DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DA LEI ELEITORAL (LEI 9.096/1995 E 9.504/1997). NOVAS CONDIÇÕES LEGAIS PARA CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. APOIO DE ELEITORES NÃO FILIADOS E PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS DE EXISTÊNCIA DOS PARTIDOS. FORTALECIMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E DENSIFICAÇÃO DO PLURIPARTIDARISMO. FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR (BRASIL, 2015b, p. 1, grifou-se).

Para Mezzaroba (2005), o caráter nacional dos partidos cria o ideal de um programa que possua compromissos voltados a projetos políticos que envolvam o país como um todo, de forma nacional. No entanto, a omissão da Constituição Federal em explicar o teor do caráter nacional levou o legislador infraconstitucional a estabelecer critérios objetivos para abrangência da expressão, com a distribuição numérica dos partidos entre os entes federados.

Sendo assim, é necessária a subscrição dos fundadores em número “nunca inferior a 101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados” (BRASIL, 1995, p. 14545). No mais, sua inscrição será dirigida ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas. A publicação do programa e do estatuto, realizada no Diário Oficial, deve demonstrar a observância aos princípios antes mencionados ao controle da sociedade e de seus apoiadores.

Ainda, no que toca a autonomia político-partidária para sua organização interna, a Constituição de 1988 foi um marco na possibilidade de os partidos utilizarem seus métodos para realização de suas próprias vontades e organização de suas bases políticas. Ou seja, a lei interna do partido, sua organização e suas diretrizes são um pacto entre ele e seus eleitores e membros, desde que democráticos. Não cabe à Justiça Eleitoral sua constituição, mas apenas fiscalização (VIEIRA, 2010).

Conforme site do Tribunal Superior Eleitoral, atualmente são trinta e dois partidos registrados, sendo os mais antigos o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e os que possuem mais representação nas mesas

do Congresso Nacional, o Partido Liberal (PL) e o Partido dos Trabalhadores (PT) (TSE, 2022):

Quadro 1 – Relação dos partidos políticos registrados no Brasil em outubro de 2022

Sigla	Nome	Deferimento
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	30.6.1981
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	3.11.1981
PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981
PT	Partido Dos Trabalhadores	11.2.1982
PCdoB	Partido Comunista Do Brasil	23.6.1988
PSB	Partido Socialista Brasileiro	1°.7.1988
PSDB	Partido Da Social Democracia Brasileira	24.8.1989
AGIR	Agir	22.2.1990
PSC	Partido Social Cristão	29.3.1990
PMN	Partido Da Mobilização Nacional	25.10.1990
CIDADANIA	Cidadania	19.3.1992
PV	Partido Verde	30.9.1993
AVANTE	Avante	11.10.1994
PP	Progressistas	16.11.1995
PSTU	Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado	19.12.1995
PCB	Partido Comunista Brasileiro	9.5.1996
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	18.2.1997
DC	Democracia Cristã	5.8.1997
PCO	Partido Da Causa Operária	30.9.1997
PODE	Podemos	2.10.1997
REPUBLICANOS	Republicanos	25.8.2005
PSOL	Partido Socialismo E Liberdade	15.9.2005
PL	Partido Liberal	19.12.2006
PSD	Partido Social Democrático	27.9.2011
PATRIOTA	Patriota	19.6.2012
PROS	Partido Republicano Da Ordem Social	24.9.2013

SOLIDARIEDADE	Solidariedade	24.9.2013
NOVO	Partido Novo	15.9.2015
REDE	Rede Sustentabilidade	22.9.2015
PMB	Partido Da Mulher Brasileira	29.9.2015
UP	Unidade Popular	10.12.2019
UNIÃO	União Brasil	8.2.2022

Fonte: Elaborado pela autora a partir de TSE (2022).

A existência de um número excessivo de partidos e a inautenticidade destes demonstra um vício do sistema político brasileiro. O que se vê é uma maioria de partidos nanicos, com pouca expressão no sistema sociopolítico, que são utilizados em prol de personalidades específicas (GOMES, 2020). Em sede de ADI n. 5081, o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o tema:

O sistema partidário é caracterizado pela multiplicação de partidos **de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular**. Surgem, assim, as chamadas legendas de aluguel, que recebem dinheiro do Fundo Partidário – isto é, recursos predominantemente públicos – e têm acesso a tempo gratuito de televisão. O dinheiro do Fundo é frequentemente apropriado privadamente e o tempo de televisão é negociado com outros partidos maiores, em coligações oportunistas e não em função de ideias. **A política, nesse modelo, afasta-se do interesse público e vira um negócio privado**. [...] A pulverização partidária encontra-se documentada em números bastante eloquentes: desde a redemocratização do Brasil, quase uma centena de agremiações partidárias estiveram em funcionamento. [...] Desnecessário enfatizar a evidência de que esta multiplicação de partidos não está associada ao ímpeto de contribuir efetivamente para programas de governo ou para a definição de políticas públicas (BRASIL, 2015b, p. 1, grifou-se).

Frente à importância dos partidos e o aumento expressivo de agremiações, faz-se necessário um controle financeiro forte pelo Estado, a fim de que sua atuação seja pautada na vontade popular e no regime democrático. A preocupação em dirimir possíveis fraudes ou corrupção na vida dos partidos passou a existir a partir do Estado Novo e pode ser verificada até os dias atuais na legislação constitucional e infraconstitucional (BONAVIDES, 2003).

A Constituição Federal de 1988, portanto, inaugurou um novo momento aos partidos políticos, com a possibilidade real de definição de seus estatutos, programas e escolha de líderes sem a intervenção estatal, vista em outros momentos históricos no Brasil. A importância dos partidos políticos fica evidente em todo sistema

constitucional brasileiro, em prol da eficácia do princípio democrático, principalmente no que toca o sistema representativo.

Nos próximos capítulos, portanto, pretende-se analisar a atuação Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade e as nuances da atuação partidária nesse contexto, no período de crise democrática, a partir da análise jurisprudencial.

3 O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO: O IDEAL DE PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No contexto do Estado Democrático de Direito, a eficácia dos direitos fundamentais passou a ser centro do ordenamento jurídico, que necessita de instrumentos para a efetivação desses direitos. Assim, o controle de constitucionalidade surgiu em duas formas: concentrado e difuso, a fim resguardar os direitos fundamentais e o próprio Estado Democrático de Direito.

Essa atuação em prol dos direitos fundamentais levou a criação de um novo fenômeno no constitucionalismo contemporâneo chamado de ativismo judicial. Com inúmeras controversas, o ativismo judicial é criticado em razão do conflito com o princípio da separação dos poderes e da democracia.

No entanto, muitos autores compreendem a atuação jurisdicional realizada em sede de controle de constitucionalidade como um aliado na proteção de direitos fundamentais das minorias, o que reforça o ideal democrático não somente sobre o viés da maioria, mas à luz da supremacia da Constituição.

No Brasil, a atuação da jurisdição constitucional passou por altos e baixos, no qual Supremo Tribunal Federal passou de limitado à protagonista. Essa modificação nos parâmetros de atuação, a partir da Constituição Federal de 1988, levou o STF à posição de modificador do sistema político brasileiro, através das prerrogativas de controle concentrado de constitucionalidade.

Dito isto, o que se pretende estudar no presente capítulo são as nuances do protagonismo da jurisdição constitucional, as controvérsias de sua atuação ativista e os contrapontos do princípio democrático em detrimento da efetivação de direitos fundamentais, partindo do geral para o específico, no que toca a atuação do Tribunal Constitucional no Brasil.

3.1 A evolução da atuação da jurisdição constitucional no contexto do constitucionalismo contemporâneo

A atuação da jurisdição constitucional remonta à criação das Constituições e a busca pela supremacia do texto constitucional, que estabelece o parâmetro de validade de todas as normas infraconstitucionais e de todos os atos do Poder Público.

Assim, busca-se, através de um apanhado histórico, compreender o constitucionalismo contemporâneo e sua conexão com a jurisdição constitucional.

Na concepção que se tem atualmente, a primeira Constituição aprovada foi em 1776, na América do Norte, chamada Constituição da Virgínia. Em julho do mesmo ano, foi emitida a Declaração de Independência das Colônias Inglesas da América e, em 1778, aprovados os Artigos da Confederação, substituídos pela atual Constituição Norte-Americana. Assim, com a consolidação da Constituição Estadunidense, a partir da Revolução Americana, houve a independência das colônias e o início das ideias de um governo constitucional, pautado nos princípios da separação dos poderes e da supremacia da Constituição (LEAL; ALVES, 2015).

No entanto, o marco principal do novo constitucionalismo está na Revolução Francesa, em 1789, calcada no ideal do Estado que serve ao homem, não o contrário. Com a queda do absolutismo e de resquícios ainda existentes do feudalismo, houve uma nova concepção de que o Estado estava a serviço da sociedade. Surgiu, então, o Estado de Direito, em que a atuação estatal estava pautada na liberdade dos indivíduos, a partir da concepção de que todos eram livres e iguais (LEAL; ALVES, 2015).

O Estado de Direito buscava, em suma, assegurar os direitos de igualdade e propriedade das pessoas, principalmente no que toca o aspecto da igualdade formal entre os cidadãos. A concepção tratava de uma “teoria antiestado”, que buscava a não participação do estatal em assuntos particulares e uma atuação negativa – o ideal do Estado mínimo. Nesse período, havia pouca ou nenhuma interpretação dos regramentos, vez que a legislação limitava o agir estatal. A lei, que representava a vontade do povo através do sistema representativo, era a regra geral para assegurar os direitos individuais (GERVASONI, LEAL, 2013).

Para Silva (2012), as características fundamentais do Estado de Direito eram a submissão ao império da lei, sendo ela criada por representantes do povo; a divisão dos poderes, praticamente como se conhece atualmente e o enunciado e garantia dos direitos individuais, com o ideal de liberdade e igualdade formal entre as pessoas.

Ainda que de forma estreita, havia uma ideia de supremacia da Constituição, que estabelecia competências, limitações ao poder estatal e processos para o Estado. Nesse período, havia certo protagonismo do poder legislativo, tendo em vista sua competência em representar o povo. A atuação do Poder Judiciário ainda era mínima, sem qualquer espaço para hermenêutica, tendo em vista o caráter eminentemente

jurídico do texto constitucional, que buscava a igualdade formal entre os indivíduos (LEAL; ALVES, 2015).

Após esse período, surgiu o Estado Social, com a preocupação pelo constitucionalismo social, em que, além de organizar as competências e funcionamento do Estado, a Constituição possuía também uma função de buscar a igualdade material entre os indivíduos. Esse modelo surgiu no período entre 1870 e 1925 e teve seu apogeu no Pós Segunda Guerra Mundial (LEAL; ALVES, 2015).

Nesse cenário do *welfare state*⁸, o Estado passou da tradicional função de protetor e repressor para uma atribuição promocional. Ou seja, deveria prescrever e aplicar programas de desenvolvimento para toda a coletividade, não mais para apenas um indivíduo. Na grande parte das vezes, portanto, os direitos sociais necessitavam de uma intervenção ativa e prolongada do Estado para sua efetivação. Evidentemente, com esse novo cenário do ordenamento jurídico, implicações surgiram ao Poder Judiciário (CAPPELLETTI, 1993).

Nesse modelo, havia uma modificação nos moldes da Constituição e no próprio modelo de organização dos Poderes. O protagonismo, anteriormente do Poder Legislativo, passou ao Executivo, que detinha forças para modificar e executar as políticas públicas e econômicas. Os marcos históricos desse período estão na Constituição do México, de 1917, a Constituição de Weimar, em 1919 e a Constituição Russa, de 1918 (LEAL; ALVES, 2015).

Assim, a Constituição deixou de ser apenas um documento com força jurídica e passou a ter força também na realização social, através de programas políticos que deveriam ser amplamente debatidos e deliberados. Além dos direitos negativos já adquiridos no Estado Liberal, havia a preocupação com a igualdade e oportunidade para todos, com a responsabilidade do Estado em prover e concretizar esses direitos, como saúde, educação e moradia (LEAL; ALVES, 2015).

No entanto, a partir da necessidade de cumprimento dos direitos estabelecidos na Constituição e da problemática das “promessas vazias”, surgiu a ideia de Estado Democrático de Direito, em um período pós governos ditatoriais ao redor do mundo e da valorização do princípio da dignidade da pessoa humana. A partir daí, a preocupação com a democracia ganhou espaço, com a necessidade de organizações

⁸ Estado de bem-estar (tradução livre).

políticas que se preocupassem com o bem-estar coletivo e com a garantia dos direitos fundamentais (LEAL; ALVES, 2015).

Como explica Silva (2012, p. 119-120), sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer seu pleno exercício.

Se estabeleceu, assim, um conceito de democracia constitucional, em que o princípio democrático funciona como um meio para o equilíbrio social, com a observância do disposto no texto constitucional. Ao superar o ponto de vista formal, em que é democrático o que for decidido pela maioria – vez que a maioria poderá oprimir as minorias – as constituições buscaram estabelecer princípios e objetivos à sociedade e ao Estado para a concretização dos direitos fundamentais. Passou-se, então, ao protagonismo ao Poder Judiciário, que tinha a função de concretizar direitos (LEAL; ALVES, 2015).

Além disso, a concepção de democracia constitucional diz respeito a legitimidade do Poder Judiciário para limitar a atuação do Poder Legislativo, vez que decorre do mesmo poder soberano que o elegeu. Assim, a democracia não é compreendida apenas pela vontade da maioria, mas pelo respeito aos direitos básicos das minorias e limitação da atuação abusiva dos governantes. Embora a eleição por voto da maioria resguarde a autonomia das pessoas, não há compromisso com o respeito aos direitos individuais (SOUZA NETO, 2020).

A partir daí, um dos pontos principais para o protagonismo do Poder Judiciário está na criação dos Tribunais Constitucionais, com a competência de realizar o controle da constitucionalidade de leis. Destaca-se o Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 1951, que possuía, além da competência do controle, a atribuição de guardar a Constituição do país. Ademais, o período remonta a redemocratização de países advindos de regimes autoritários ou ditatoriais, a democratização de outros e

constituições que buscavam positivar direitos fundamentais e sociais. O Poder Judiciário, então, assumiu um papel de importância no cenário jurídico, com a modificação também da relação entre direito e política (LEAL; ALVES, 2015).

Nesse sentido, explicam Mendes, Coelho e Branco (2010), a Constituição em sua forma escrita passa a estabelecer normas de organização estatal e os fundamentos para a sociedade, porém não está livre de lacunas. Trata-se a Constituição de uma ordem jurídica fundamental, “uma vez que ela contém uma perspectiva de legitimidade material e de abertura constitucional, possibilitando compatibilizar o controle de constitucionalidade” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 1155).

Além disso, compreende-se que, mesmo com melhor redação de uma lei, ainda que com uso de linguagem simples e precisa, sempre existem lacunas que podem gerar ambiguidades e incertezas e que, *ultima ratio*, poderão ser levadas à via judiciária (CAPPELETTI, 1993). Assim, as transformações geradas pelo Estado Democrático de Direito foram incontáveis:

É possível destacar a força normativa dos princípios e a supervalorização que assumem no Direito; a relevância que ganham os métodos abertos de raciocínio jurídico (como a ponderação, tópica e argumentação) em detrimento do formalismo; o fenômeno da constitucionalização do direito (tanto público, quanto privado), que passa a ser interpretado e compatibilizado à Constituição, principalmente no tocante aos direitos fundamentais; a reaproximação entre o direito e demais elementos axiológicos, como a moral; e a judicialização da política e das relações sociais, transferindo as decisões de relevância social da arena política à jurisdicional (LEAL; ALVES, 2015, p. 63).

O constitucionalismo contemporâneo, então, mudou o paradigma do cenário jurídico para uma maior força normativa à Constituição, o respeito aos direitos fundamentais e, principalmente, à dignidade da pessoa humana. Esse momento levou a Constituição ao patamar de documento jurídico-político, com cláusulas de caráter formal e material, além de elencar valores importantes para a sociedade (LEAL; ALVES, 2015).

Desta forma, como instrumento de defesa à supremacia da constituição e de seus valores, a jurisdição constitucional ingressa como importante instrumento para dirimir conflitos que colocam em risco a Carta Magna (SILVA, 2012) e, nesse sentido, cabe ao juiz constitucional reduzir omissões ou abusos do legislador, além de ter a

última palavra em matéria de interpretação constitucional, assumindo posição de evidência na organização estatal (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Outra modificação no cenário de atuação das Cortes Constitucionais está relacionada à proclamação de um catálogo de direitos fundamentais estabelecidos nas constituições, com vinculação ao próprio Poder Legislativo. Esses catálogos são advindos de um forte período de abusos e atrocidades cometidas no século XX. Esses direitos e valores fundamentais e irrenunciáveis do Estado passaram a ser imprescindíveis contra ameaças aos direitos das pessoas (CAPPELLETTI, 1993).

O Judiciário, então, aparece como um guardião para abarcar eventuais rupturas nesse sistema, a partir de uma construção histórica de relação entre sistema político e sociedade, sendo considerado o legado mais importante do século XX e XXI. A Constituição, como conquista da sociedade, ainda precisa de mecanismos eficientes que instrumentalizem seus dispositivos e isso pode ser feito através da jurisdição constitucional. A partir da supremacia da Constituição, o texto constitucional passa a ter um aspecto diretivo ao poder público e aos particulares, a fim de assegurar a concretização dos valores constitucionais (STRECK, 2002).

Para Cappelletti (1993, p. 68):

Inevitavelmente, o tribunal investido da árdua tarefa de atuar a constituição é desafiado pelo dilema de dar conteúdo a tais enigmáticos e vagos preceitos, conceitos e valores (tarefa, claro está, altamente criativa), ou considerar como não vinculante justamente o núcleo central das constituições modernas, vale dizer, a parte dos textos constitucionais relativa à salvaguarda dos direitos fundamentais do homem em face do poder público.

Dois são os princípios basilares do Estado Democrático de Direito: os direitos fundamentais e a democracia. Em suma, a função do Poder Judiciário é a de proteção dos direitos fundamentais, enquanto a função do Legislativo está ligada ao ideal de concretizar as vontades da maioria. É necessário, assim, um equilíbrio entre a supremacia dos direitos fundamentais e a soberania popular (LEAL; ALVES, 2015)

É nesse sentido que um dos desafios da Constituição de um Estado Democrático de Direito é difundir direitos mínimos para o funcionamento do regime democrático e para a efetivação de direitos fundamentais. Esses direitos, conforme ensina Barroso (2018), compreendem a garantia de direitos fundamentais, a separação de poderes e as finalidades políticas ou valorativas de cada país.

Nesse sentido, Machado (2012, p. 72) explica:

Como uma das opções para compatibilizar a democracia com o constitucionalismo, tem-se a inserção, nos textos constitucionais dos direitos fundamentais, que funcionam como limites materiais à deliberação da maioria.

Ou seja, os direitos fundamentais inseridos no texto constitucional funcionam como um norte para interpretação democrática realizada pelos tribunais constitucionais.

Sendo assim, nesse período passa a existir um novo modo de agir da Jurisdição Constitucional, pautada na necessidade de concretização de direitos. São desenvolvidos, assim, métodos de interpretação que possam levar a maior efetivação de direitos, o que, em suma, levou os tribunais a uma atuação mais ativa. O polo de tensão nesse sistema está justamente entre o Direito e a Política, pela divisão dos poderes entre Legislativo e Judiciário (LEAL; ALVES, 2015).

Como bem elucidam Gorczewski e Konrad (2013, p. 85):

Por fim, entende-se que o Estado Democrático deve ser transformador da realidade, ultrapassando o aspecto material de concretização de uma vida digna para o ser humano. Deve agir como fomentador da participação pública em vários seguimentos, devendo sempre ter presente a ideia de que a democracia implica necessariamente a questão da solução do problema das condições materiais de existência.

A interpretação, portanto, também passa a ser diferente, com a necessidade de utilização de métodos não apenas literais, mas concretistas. Deve-se analisar cada caso a partir de uma concepção aberta e multidisciplinar, com a criação de uma nova hermenêutica que busca a ponderação e a supremacia da Constituição. Essa percepção leva, então, a conjugação entre Constituição real e jurídica (LEAL; ALVES, 2015).

Dessa maneira, a nova forma de interpretação aduz que nenhuma norma será declarada inconstitucional se for possível interpretá-la de forma harmônica com a Constituição Federal, ou seja, concedendo-lhe sentido constitucional, a fim de evitar anular uma lei quando há possibilidade de tal compatibilização. É necessário, no entanto, que magistrado não utilize deste método para alterar o caráter da lei ou para substituir a vontade do legislador, o que, no entanto, para Bonavides (2002, p. 523), trata-se de linha tênue para as Cortes Constitucionais:

Os limites entre a interpretação e a criação do direito são fugazes, inseguros, movediços, passando-se, às vezes quase imperceptivelmente da interpretação declaratória para interpretação constitutiva, e por via desta – o

que é mais grave – para interpretação *contra legem*. Corre o juiz ou intérprete o risco de não interpretar a lei, mas de reformá-la. De sorte que, em assim acontecendo, suprime-se uma das maiores vantagens do método da interpretação conforme a Constituição, qual seja, a de afiançar a sobrevivência da lei, não lhe declarando a nulidade.

Nesse sentido, Silva (2012) explica que neste modelo de Estado busca-se a concretização da democracia através da garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, ou seja, um conceito que perpassa uma ideia superficial de que democracia é efetivada somente através da participação popular, visto que esta é apenas uma das formas.

A concretização da norma passa pela interpretação, mas não abarca somente ela. O primeiro grupo da concretização dos direitos é a interpretação, ou seja, o tratamento do texto da norma. O segundo trata dos passos pelos quais a norma será concretizada e implementada, a partir da análise dos fatos relevantes a esse processo. Assim, Müller (2000) aponta sete elementos metodológicos para concretização da norma: *strictiore sensu*; a partir do âmbito da norma e do âmbito do caso; dogmáticos; de técnica de solução; de teoria; de política constitucional.

O primeiro elemento, *strictiore sensu*, trata da interpretação da norma – gramatical, histórica, genética, sistemática e teleológica – e, ainda, da utilização de princípios para interpretação constitucional e do direito. Sua função é clarear, detalhar e fundamentar a concretização da norma. Em muitos casos, utiliza-se inicialmente a busca do sentido literal – gramatical – da constituição para, então, se passar a outros métodos interpretativos (MÜLLER, 2000).

O elemento da concretização a partir do âmbito da norma e do âmbito do caso parte da ideia da utilização da sociologia, da ciência política, da criminologia e de outros dados que possam auxiliar no processo de aplicação do direito, através de uma cooperação interdisciplinar. Essa prática pode melhorar o texto constitucional em sua forma prática e beneficiar o trabalho do aplicador (MÜLLER, 2000).

Por sua vez, o elemento dogmático trata da consulta à jurisprudência, bibliografia doutrinária, manuais e comentários sobre a temática como fontes para a decisão. Trata-se de um sistema de comunicação no universo jurídico, que também carece de interpretação, pois essas dogmáticas nem sempre estão prontas para aplicação (MÜLLER, 2000).

Os elementos de teoria são utilizados na compreensão da parte teórica da constituição, como a busca pela função dos direitos fundamentais e pela concepção

do Estado como necessário à ação hermenêutica do juiz. E, por fim, os elementos de política constitucional referem-se à ponderação das consequências e a valoração prática dos conteúdos das normas constitucionais (MÜLLER, 2000).

Como bem elucida Luño (2004), a concretização, no caso concreto, do texto constitucional, resulta de uma tarefa de adequação da norma ao caso concreto, através da busca pelos pontos de vistas e da motivação mais conveniente possível – dentre os processos de decisão, está a ponderação de bens, que busca resolver o conflito entre diferentes valores e interesses aplicados ao mesmo caso.

Nesse sentido, Cappelletti (1993, p. 33) explica que o juiz

[...] não pode mais se ocultar, tão facilmente, detrás da frágil defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma “neutra”. É envolvida sua responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica, sempre que haja no direito abertura para escolha diversa. E a experiência ensina que tal abertura sempre ou quase sempre está presente.

A Constituição, então, passou a ser além de uma garantia na prestação de direitos fundamentais, uma estrutura de todo processo político do Estado, a partir de uma posição principiológica, em que o Poder Judiciário passa a ser, além das funções de controle, um construtor do próprio direito, pautado na concretização de direitos fundamentais. Assim, o Judiciário transformou-se no “grito de socorro do cidadão que busca efetivação de seus direitos” (LEAL; ALVES, 2015, p. 63).

Por outro lado, essa atuação dos tribunais passou a invadir a competência do legislativo, ao passo em que a atividade dos juízes passa a se igualar à atividade legiferante. Quando chamados a interpretar o direito, os juízes não raramente criam um novo direito, do ponto de vista substancial. No entanto, o modo é diferente. Para Cappelletti (1993), o procedimento, ou seja, a forma de criação da lei é diferente da utilizada pelo legislativo e, por isso, não se confunde.

Para Bonavides (2002), essa atuação vinculada à hermenêutica constitucional pode gerar diversos riscos ao equilíbrio entre os poderes, vez que, em alguns casos, o Poder Judiciário atua como um legislador positivo sem a legitimidade para tanto. Assim, se o Direito Constitucional exorbitar na aplicação da teoria material dos valores, ou seja, na ideia de concretização, passará a ter viés político e, “além de entrar em declínio de normatividade, ele se flexibilizará, disperso nos casuísmos do poder ou nas soluções tópicas de um decisionismo sem juridicidade,

que confunde poderes, extingue garantias e transgrede competências” (BONAVIDES, 2002, p. 544).

Portanto, a evolução da atuação da jurisdição constitucional perpassa a evolução do próprio direito, chegando ao constitucionalismo contemporâneo. Essa atuação das cortes constitucionais é realizada através do controle de constitucionalidade, que também passou por um processo histórico de evolução e discussões.

Há três sistemas de controle de constitucionalidade: o difuso, o concentrado e o misto. O difuso desenvolve-se a partir de um emblemático caso da Corte norte-americana, chamado *Marbury v. Madison*, em 1803, em que a Corte reconheceu a competência do juiz para aferir a constitucionalidade da causa. Por sua vez, o concentrado teve seu marco na Constituição austríaca de 1920, em que se criou mecanismos para declarar a inconstitucionalidade de leis (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

A decisão do caso *Marbury v. Madison*, conhecido marco do fortalecimento da *judicial review* pela Suprema Corte norte-americana, em 1803, afirmou o poder da corte para julgar como inconstitucional uma lei federal em face da Constituição. A argumentação de Marshall – juiz da Suprema Corte – apontava a possibilidade da Corte de declarar a nulidade de ato legislativo contrário à Constituição, tendo em vista sua supremacia (CAMPOS, 2014).

Essa decisão trouxe a ruptura com o sistema inglês da *common law*, em que imperava o princípio da soberania do parlamento. A lógica era simples: se a Constituição é a lei suprema de um país, tudo o que com ela for incompatível, nulo será. O controle de constitucionalidade norte-americano, ainda sem regulamentação legal expressa, foi exercido de forma pioneira desde o início do século XIX, antes mesmo da Europa (STEIN, 2009).

Na Europa, especificamente na França, em razão das teorias contratualistas e de separação dos poderes de Rousseau e Montesquieu, respectivamente, ainda, a partir da desconfiança que havia com as instituições, que remontavam o período pré-revolução Francesa, o Poder Judiciário, em paralelo ao que acontecia nos Estados Unidos, era considerado mero “boca da lei”, a partir de um modelo não judicial (STEIN, 2009).

Esse cenário foi modificado em 1958, a partir da criação de um Conselho Constitucional, considerado um órgão de controle de constitucionalidade, embora com

corrente que o entendiam como um órgão político, não jurídico. As decisões pela inconstitucionalidade deste Tribunal eram impostas aos demais poderes e para todas as autoridades administrativas e jurisdicionais. A partir de um constitucionalismo liberal, a Europa, diferentemente dos Estados Unidos, demorou a reconhecer uma fiscalização da constitucionalidade das leis por parte de um sistema jurisdicional (STEIN, 2009).

Outra matriz do controle de constitucionalidade que merece destaque no presente estudo é chamada de matriz austríaca, concentrada ou kelseniana. Com seu expoente no século XX, a teoria de Hans Kelsen foi incorporada na Constituição Austríaca. Kelsen propôs que o exercício do poder não se encerraria no processo legislativo e que havia caráter político na atuação da jurisdição, não sendo ela uma mera reprodução da lei (STEIN, 2009).

Assim, Kelsen (2000, p. 252-253) explica:

Pois bem, tudo que se pode dizer do ponto de vista de um exame de orientações teórica é que a função de um tribunal constitucional tem um caráter político de grau muito maior que a função de outros tribunais - e nunca os defensores da instituição de um tribunal constitucional desconhecera ou negaram o significado eminentemente político das sentenças deste - mas não que por causa disso ele não seja um tribunal, que sua função não seja jurisdicional; e menos ainda: que tal função não possa ser confiada a um órgão dotado de independência judiciária. Isto significaria deduzir justamente de um conceito qualquer, por exemplo, o de jurisdição, elementos para a conformação da organização estatal.

A Constituição austríaca tornou-se, assim, paradigma no constitucionalismo, como uma das principais representantes da justiça constitucional na Europa. Criou-se, então, um órgão não pertencente ao Poder Judiciário com competência para auferir a constitucionalidade de leis e atos normativos, chamado de Corte Constitucional – ou seja, surgiu, assim, a forma concentrada do controle.

Além disso, mais que uma escolha da Corte Constitucional em tomar decisões, havia uma demanda para sua atuação por parte dos atores políticos que requeriam ao Judiciário a decisão sobre conflitos. Assim, ao tomar a decisão acerca da demanda solicitada, de forma acertada ou não, a Corte iria ao encontro de uma decisão ativista – ao ditar soluções para conflitos levantados (CAMPOS, 2014).

Isto posto, ao se tornar centro do ordenamento jurídico, a Constituição juntamente com os direitos fundamentais, precisou ser interpretada na efetivação desses direitos. Essa atuação, ainda que necessária, gerou controversas e

discussões, principalmente sobre os limites da atuação do poder judiciário em detrimento do princípio democrático e da separação dos poderes. Pretende-se abordar, no próximo tópico, como essas conexões acontecem e quais as problemáticas envolvidas no tema.

3.2 Protagonismo do poder judiciário na efetivação de direitos fundamentais: uma afronta ao princípio democrático?

O protagonismo do Poder Judiciário, embora com diversas críticas, é uma realidade no cenário do constitucionalismo contemporâneo. Essa concepção confunde-se com o ativismo judicial, fenômeno de atuação proativa do Poder Judiciário e interferência nos demais poderes, que é vista por muitos doutrinadores como um movimento temerário à separação dos poderes e ao princípio democrático.

O termo “ativismo judicial” foi utilizado de forma pioneira na doutrina norte-americana, em texto de 1946, acerca da Suprema Corte e de sua atuação. O artigo dividia os juízes em ativistas na defesa dos direitos das minorias, ativistas dos direitos de liberdade, juízes autocontidos e juízes que buscavam o equilíbrio das forças. Para o autor do artigo, o termo ativismo judicial era justamente o oposto da autorrestrição, em que juízes atuam na promoção de liberdades e direitos de minorias, ao substituir a vontade do legislador (CAMPOS, 2014).

Muitos são os conceitos atribuídos ao fenômeno do ativismo judicial que, em muitos casos, não recebe uma concreta identificação. Por isso, busca-se trazer um apanhado de conceituações para categorizar o ativismo judicial. Nesse sentido, Campos (2014, p. 201) explica:

Comum a todos os exemplos de cortes ativistas retratadas anteriormente e às suas diversas formas de manifestação de ativismo judicial, está sempre o exercício expansivo e vigoroso, estratégico ou não, de autoridade político-normativa no controle dos atos e das omissões dos demais poderes, seja impondo-lhes obrigações, anulando as decisões, ou atuando em espaços tradicionalmente ocupados por aqueles. O núcleo comportamental do ativismo judicial é a expansão de poder decisório que juízes e cortes promovem sobre os demais atores relevantes de uma dada organização sociopolítica e constitucionalmente estabelecida.

Para Sevegnani (2020), uma decisão considerada ativista é aquela em que o julgador excede os limites típicos do Poder Judiciário, adentrando em competências dos demais poderes e, ainda, em que há uma tendência pessoal e ideológica na

decisão, muitas vezes de encontro ao previsto no texto legal. Por seu turno, Ramos (2015) conceitua o ativismo como o movimento do Poder Judiciário além do que lhe compete no ordenamento jurídico, na realização de funções atípicas normalmente relacionadas ao Poder Legislativo. Além disso, essa interpretação e a atuação dos magistrados é pautada na vontade da Constituição Federal e na supremacia de suas normas.

Além disso, a percepção acerca do ativismo judicial, nos últimos tempos, tem sido feita de forma subjetiva e arbitrária, a depender de quem faz a análise e da decisão a ser analisada – se boa ou não aos olhos de quem vê. Portanto, seguindo um critério neutro, Leite (2014) conceitua o ativismo judicial como a ampliação do papel do tribunal constitucional frente aos outros poderes na decisão de alguma controvérsia. Além disso, o autor ressalta que o viés ideológico da decisão nada está relacionado com seu ativismo ou não, pois uma decisão ativista pode ser realizada por uma Corte conservadora e vice-versa.

Além disso, Leite (2014) explica que a decisão ativista não diz respeito ao seu conteúdo, ou seja, uma decisão ativista não necessariamente será considerada uma decisão equivocada e uma decisão autocontida correta. Também não se trata o ativismo de abuso ou arbítrio, visto que é a postura ativista é parte da própria ordem constitucional em algumas circunstâncias, principalmente no que toca a proteção de valores da Constituição – inclusive na proteção da própria democracia. A postura constitucional de 1988 é dirigente, ou seja, incumbe ao Estado a proteção de direitos fundamentais e a concessão de direitos sociais.

Duas teorias abordam a questão do ativismo judicial e da atuação da jurisdição constitucional: a procedimentalista, defendida por autores como Habermas, Garapon e Ely; e teoria substancialista, defendida por Cappelletti, Dworkin e Paulo Bonavides. A primeira, procedimentalista, defende a não invasão do Direito na política e na sociedade, porquanto enfraquece a democracia representativa. Ainda, o Tribunal Constitucional deve estar limitado a compreender e proteger o processo de criação democrática do direito, não em ser um guardião de uma ordem de valores. Por outro lado, a teoria substancialista defende que o Poder Judiciário pode intervir no sistema político, a fim de garantir a grupos minoritários o acesso aos poderes políticos. O Judiciário, então, deve assumir um papel de intérprete que, inclusive, pode decidir contra a maioria, desde que assuma a vontade do texto constitucional e dos princípios nela incluídos (STRECK, 2002).

Assim, para Campos (2014, p. 216), o ativismo judicial pode ser conceituado como:

[...] o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias.

Para Barroso (2018), o ativismo divide-se em três vieses: a aplicação constitucional em casos omissos pelo legislador, a declaração de inconstitucionalidade em casos de violação à Constituição e a injunção de ações ao Poder Público no que tange às políticas públicas. Ainda, para o autor, são três críticas principais ao ativismo judicial: político-ideológica, capacidade institucional e limitação do debate. Inicialmente, a crítica político-ideológica refere-se ao fato de que os juízes e membros de tribunais não são eleitos, ou seja, não são escolhidos através da soberania popular, o que gera questionamento à sua “legitimidade democrática”. Sendo assim, essa crítica traz a perspectiva de uma atuação não democrática da jurisdição, visto que possui um papel majoritariamente político.

A segunda crítica, que versa sobre a capacidade institucional, dispõe que todos os poderes são dotados de legitimidade para interpretar a Constituição e agir conforme ela. Além disso, deve-se analisar qual o poder mais competente para decidir em cada matéria, vez que, em muitos casos, o magistrado pode não ser o mais competente para resolver sobre o assunto (BARROSO, 2018).

Por fim, a crítica quanto à limitação do debate demonstra que é necessária cautela quanto aos debates nos tribunais, que não podem deixar a emoção transpor a razão nas decisões. No mais, debates jurídicos que não são acessíveis à população podem levar à dependência do poder judiciário pelas forças sociais (BARROSO, 2018).

Nesse sentido, Mitidiero, Sarlet e Marinoni (2012) questionam qual é forma adequada de efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado, qual seja, mesmo que a Constituição indique uma necessidade de proteção a esses direitos, não deixa claro quais os limites estatais para sua tutela e, como poder estatal, inclui-se o Poder Judiciário que, atualmente, é grande protagonista na salvaguarda de direitos

fundamentais. A partir dessa atuação ativa, surge o debate acerca do limite da atuação jurisdicional em detrimento dos demais poderes

Para Campos (2014), há um nível de contingência a ser considerado quando se fala em ativismo judicial e legitimidade. Não é possível que se faça uma análise simplória do tema ao imputar que a atuação ativista é sempre ilegítima. Diante da complexidade de grande parte das decisões que envolvem o debate do ativismo judicial, é necessária uma contingência dos juízes em serem ora ativistas, ora autocontidos, a depender da ocasião.

Como explica Ramos (2015), o ativismo judicial pode ferir o direito através de dois vieses: no caso de o tribunal constitucional distorcer o sentido do texto constitucional, com grave interferência no Poder Constituinte originário; ou ainda, no caso de interferência do Judiciário na atividade de outro Poder, utilizando-se da discricionariedade de princípio ou norma de cunho valorativo. O autor, ainda, realiza duras críticas ao ativismo, no que toca a separação dos poderes e a interferência excessiva do Poder Judiciário nas atribuições dos outros poderes:

Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos órgãos superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes (RAMOS, 2015, p. 101).

Acerca da separação dos poderes, tem-se um marco na discussão sobre o tema no livro “*O Federalista*”, que tratou da divisão das funções de forma equilibrada, ao aplicar a teoria de Montesquieu. Essa obra evoluiu o pensamento inicial sobre a divisão dos poderes, com a ideia de participação de uma função na outra e de controle mútuo entre elas. Alguns requisitos são apontados para uma verdadeira separação dos poderes: a menor interferência possível de um sobre o outro; a nomeação dos chefes partirem do povo; a independência financeira entre os poderes; a não redução do poder ou retirada dos chefes pelos demais (MACHADO, 2012).

Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por conseqüência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na

nomeação dos depositários dos outros poderes (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 131).

No Brasil, a divisão das funções existe desde a Constituição imperial, ainda que não nos moldes atuais. A partir da Constituição da República, em 1891, houve a divisão harmônica e independente dos poderes e esse princípio, salvo na Constituição de 1937, seguiu o princípio da separação dos poderes no texto constitucional (BRASIL, 1891, 1937). Trata-se, atualmente, de princípio fundamental da ordem constitucional (MACHADO, 2012).

No entanto, a soberania do parlamento e a preponderância da vontade do legislador perderam força a partir da concepção de soberania dada à Constituição. Além disso, há a percepção de que o princípio da maioria não concede imunidade aos Poderes Legislativo e Executivo em detrimento de direitos fundamentais. Essa equação deverá ser resolvida pela jurisdição constitucional, a partir do controle de constitucionalidade. Intrinsecamente, o Estado Democrático de Direito criou uma tensão entre jurisdição e legislação, vez que, de um lado, está o texto constitucional que busca a realização dos direitos fundamentais e, de outro, a representação da maioria que, nem sempre, está de acordo com preceitos constitucionais (STRECK, 2002).

Para Alexy (2007), ao conferir ao tribunal constitucional a atribuição de garantir os direitos individuais em detrimento do legislador, a discussão não está na legitimidade da atuação jurisdicional, mas na dimensão dessa competência. Nesse sentido, o autor aponta a distinção acerca da argumentação, levando em consideração um direito fundamental a ser considerado. Ainda, algumas decisões não podem ser retiradas da soberania popular, conforme explica Barroso (2018, p. 68) “a constituição não pode, não deve nem tem a pretensão de suprimir a deliberação legislativa majoritária”.

Outra crítica à atuação jurisdicional é sua possível antidemocracia, vez que os juízes não prestam contas à população e tampouco são escolhidas por ela. Streck (2002, p. 99) questiona “como é possível juízes (constitucionais ou não), não eleitos pelo voto popular, possam controlar e anular leis elaboradas por um poder eleito para tal [...]?”.

Para Cappelletti (1993), todavia, essa crítica não se sustenta. Inicialmente, o autor expõe que nem sempre a própria vontade emanada pelo Legislativo e Executivo traduzem a vontade do povo, tendo em vista os jogos de poder que existem no cenário

político. Outro ponto é a proteção, pelo Judiciário, de grupos não representados pelos demais poderes e que não têm acesso ao poder político. Nesse sentido:

É verdade que esse argumento, como acima formulado, não parece ter em devida consideração que também o acesso ao processo judiciário é cheio de obstáculos e dificuldades de toda natureza, de modo a tornar, frequentemente, pouco “iguais” as chances das partes. [...] no entanto, a história da sociedade e das instituições, efetivamente, aí está para demonstrar como não raramente certos grupos (raciais, religiosos, econômicos, etc.) encontraram justamente nos tribunais o acesso e a proteção, sem os quais teriam permanecido inteiramente ou pelo menos por mais tempo, marginalizados da vida de determinado país (CAPPELLETTI, 1993, p. 100).

Em outro sentido, o processo judiciário torna-se democrático se for levada em consideração a possibilidade de as partes se manifestarem no processo, através de uma participação direta na atividade jurisdicional. Sendo assim, o Poder Judiciário, se assim o quiser, não está desconectado do princípio democrático, vez que pode ser grande aliado nas necessidades e clamores da população (CAPPELLETTI, 1993).

Além disso, a partir do princípio da Supremacia da Constituição Federal, todas as situações jurídicas que integram o ordenamento jurídico devem estar de acordo com seus preceitos. Daí, surge a necessidade não somente de uma atuação de acordo com a Constituição, mas de uma não aplicação de normas contrárias a elas, com a declaração de sua inconstitucionalidade (SILVA, 2012).

Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 1158) conceituam a constitucionalidade e a inconstitucionalidade:

[...] dir-se-á que constitucional será o ato que não incorrer em sanção, por ter sido criado por autoridade constitucionalmente competente e sob a forma que a Constituição prescreve para sua perfeita integração; inconstitucional será o ato que incorrer em sanção – de nulidade ou de anulabilidade – por desconformidade com o ordenamento jurídico constitucional.

O processo constitucional, portanto, é fundamental na garantia dos direitos fundamentais, ao permitir condições processuais cabíveis para exercício da autonomia dos cidadãos, para a garantia do processo democrático e para a adequabilidade dos discursos de aplicação constitucional. Assim, a Constituição se torna um meio para superar conflitos econômicos, políticos e culturais de uma sociedade na sustentação da democracia e da garantia de eficácia dos direitos fundamentais (SOUZA CRUZ, 2001).

Antes de abordar de forma sistemática a importância dos direitos fundamentais para a atuação da jurisdição constitucional, é necessário que se faça um breve apanhado sobre o que são os direitos fundamentais e sua aplicabilidade. Nessa seara, a partir do século XVIII, passaram a ser reconhecidos direitos individuais das pessoas, a partir dos ideais liberais. Esses direitos são fruto de um longo processo histórico de guerras e atrocidades, sendo sua criação gradativa – nem todos nasceram ao mesmo tempo (SOUZA CRUZ, 2001).

Como explica Sarlet (2017), os direitos fundamentais são aqueles, em geral, atribuídos à pessoa humana, positivados no direito constitucional de determinado Estado e, no Brasil, dividem-se em quatro espécies: direitos e deveres individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; e direitos políticos. Os direitos fundamentais “são – acima de tudo – fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injusta e/ou agressão a bens fundamentais e elementares do ser humano” (SARLET, 2017, p. 347).

A fundamentalidade dos direitos fundamentais pode ser lida a partir de duas circunstâncias: a formal e a material. No que toca a fundamentalidade formal, Sarlet (2017) explica que o regime jurídico desses direitos é definido pela própria Constituição, de forma expressa ou não, a partir da supremacia hierárquica dessas normas, dos limites formais para sua modificação e de sua aplicabilidade imediata e vinculada. A fundamentalidade material, por outro lado, refere o conteúdo desses direitos, que tratam de direitos que dizem respeito à posição da pessoa humana na sociedade e frente ao Estado.

As chamadas dimensões de direitos fundamentais⁹, marcadas pelos ideais da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – muito nos dizem sobre a necessidade de efetivação destes. A primeira dimensão tem seu alicerce no princípio da liberdade, decorrente do movimento revolucionário francês. Prevalecia, no período, a ideia de não intervenção estatal nas liberdades individuais. Havia apenas uma concepção de igualdade formal sem, na prática, as pessoas se encontrarem nas mesmas condições (SOUZA CRUZ, 2001).

⁹ Escolheu-se, aqui, utilizar a expressão “dimensões”. Como bem explica Sarlet (2017, p. 341-342) “[...] já que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais [...]”

A partir de uma maior exploração do homem sobre o homem e da necessidade de amparo estatal para prestações sociais e econômicas, surgiu a segunda dimensão de direitos fundamentais – sem extinguir a anterior, mas modificando-a. No *Welfare State*, o Estado tinha o dever de prestações positivas às pessoas, com a criação de direitos sociais, trabalhistas e coletivos. Aqui, fala-se em igualdade material e tratamento dos desiguais de forma desigual, na medida de sua desigualdade (SOUZA CRUZ, 2001).

O período pós-Segunda Guerra Mundial trouxe a compreensão acerca da terceira dimensão de direitos fundamentais, chamados de direitos difusos – compreendidos pelos direitos ao patrimônio da humanidade, como o meio ambiente, o patrimônio histórico e o artístico. Nesse caso, os titulares são indeterminados, pois trata de direitos de toda a coletividade. Torna-se, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana e a solidariedade entre as pessoas como centro do ordenamento jurídico (SOUZA CRUZ, 2001).

Assim, pode-se dizer que direito fundamental:

[...] é a condição para a realização de um membro de uma comunidade, titular de pretensões reciprocamente reconhecidas e sustentadas pela institucionalização constitucional de mecanismos bastantes a viabilizar a formação imparcial e adequada de juízos de justificação e de aplicação de normas jurídicas. Como normas jurídicas, os direitos fundamentais comportam uma conceitualidade aberta, capaz de adequá-los ao cambiante e evolutivo conjunto de pretensões ligadas à realização e dignidade do ser humano (SOUZA CRUZ, 2001, p. 213).

Os direitos fundamentais são direitos individuais que fundamentam deveres do legislador e restringem suas competências. Assim, a atuação do tribunal, ao verificar o não cumprimento de uma obrigação ou no caso de uma violação, estará legitimada a conferir às pessoas direitos, ainda que contrários à vontade do legislador – essa competência, inclusive, é dever do tribunal constitucional, não apenas uma liberalidade (ALEXY, 2007).

E é nesse sentido que a atuação jurisdicional também deve ser utilizada, de forma contramajoritária, na defesa dos direitos das minorias. Nesses casos, haverá uma tentativa de equilíbrio nas relações entre grupos para que a maioria não se beneficie em detrimento de minorias. Se o processo democrático – através da participação política – estiver realizando discriminação contra minorias, a intervenção dos tribunais se justificará na tentativa de equilibrar essa equação (MACHADO, 2012).

Novais (2006) utiliza a concepção de que, no Estado de Direito, os direitos fundamentais são trunfos num jogo de cartas. Esse “trunfo” está acima de qualquer outra carta do jogo e pode ser utilizado contra o outro jogador – nesse caso metafórico, o Estado e a maioria. Sendo assim, os direitos fundamentais podem ser utilizados como fundamentação em caso de conflito entre o poder democrático – exercido pela maioria – e os próprios direitos fundamentais. Essa teoria de Novais (2006) merece maior elucidação nos próximos parágrafos.

À luz da percepção de que não há democracia sem a adoção da regra da maioria, Novais (2006) explica que os direitos políticos são parte fundamental na garantia da dignidade da pessoa humana e dos direitos de igualdade e liberdade das pessoas. Por outro lado, essa integração resulta também na necessidade democrática em garantir os direitos fundamentais – sem eles, não há democracia. No entanto, a maioria no poder, ainda que com legitimação democrática, pode ameaçar direitos fundamentais. É o que ocorreu, por exemplo, nos regimes conservadores do século XX que, com apoio da maioria da população, realizou atrocidades aos direitos fundamentais.

Esse conflito, ainda, possui mais um viés, que é a possibilidade de um poder não eleito – Poder Judiciário – invalidar ou impedir ações ou atos normativos realizados por órgãos eleitos para tanto – Poder Legislativo e Executivo. Ademais, Novais (2006) aponta que a indeterminação de grande parte dos direitos fundamentais alarga ainda mais a margem de atuação dos juízes constitucionais. Assim, em muitos casos, a minoria derrotada no Parlamento recorre ao órgão judicial a fim de vencer a maioria democraticamente eleita.

O princípio da dignidade da pessoa humana, então, é o grande fundamentador da concepção dos direitos como trunfos. Nesse sentido:

Daí resulta a impossibilidade de a maioria política, mesmo quando formada democraticamente, impor ao indivíduo concepção ou planos de vida com que ele não concorde, por mais valiosas que essas concepções sejam tidas pela maioria. Essa tentativa seria, não apenas moral e politicamente inaceitável, como, sobretudo, e para o que aqui nos importa, juridicamente vedada, já que constituiria uma restrição do livre desenvolvimento da personalidade inadmissível à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e, enquanto tal, constitucionalmente rejeitada (NOVAIS, 2006, p. 31).

E, assim, a legitimidade do Poder Judiciário reside nos pilares que fundamentam a noção de Estado Democrático de Direito. Ou seja, esse modelo de Estado legitima um órgão a resguardar os fundamentos do próprio Estado contra as maiorias. Essa

postura adotada pelos Estados é tradicional do pós-Segunda Guerra, que busca a efetivação de direitos fundamentais e manutenção da democracia (STRECK, 2002).

A questão dos direitos fundamentais, ainda, é bem abordada por Machado (2012) que aponta o perigo no prevalecimento, sem distinções, da vontade da maioria. Por essa razão, os direitos fundamentais funcionam como limites materiais à deliberação da maioria, que pode adotar decisões opressoras às minorias. Nesse sentido, se faz necessária a limitação, com base no texto constitucional, das atividades estatais. Ainda, para Alexy (2007, p. 574):

A insegurança quanto aos resultados do discurso no âmbito dos direitos fundamentais leva a decisões dotadas de autoridade. Se a maioria parlamentar não deve controlar a si mesma, o que significaria ser juiz em causa própria, sobra apenas a alternativa de alguma forma de jurisdição constitucional. O fato de um tribunal constitucional não apenas argumentar, mas também decidir, nada tem de irracional. De forma geral, vale a idéia de que a razão prática pode ser realizada apenas no âmbito de um sistema jurídico que vincule, de forma racional, argumentação e decisão. À luz dessa reflexão, a institucionalização de uma jurisdição constitucional cujas decisões sejam passíveis e carentes de fundamentação e crítica em um discurso racional no âmbito dos direitos fundamentais é algo inteiramente racional.

Assim, para efetivação da democracia, torna-se necessário que os direitos fundamentais sejam garantidos, como *ultima ratio* para a manifestação da soberania popular. Em um país como o Brasil, ainda jovem no que toca a sua democracia, a consolidação desses direitos é a única forma de se materializar um estado verdadeiramente democrático. E, para tanto, a hermenêutica jurídica é fundamental, com a percepção dos direitos fundamentais como verdadeiros princípios que irradiam sobre todo o ordenamento infraconstitucional (SOUZA CRUZ, 2001).

Dentre os elementos que constituem uma democracia, pode-se considerar o papel das instituições e o sistema de controle uma das formas de acesso à informação e instrumento de comunicação. O modelo consensual, adotado pelo Brasil, configura-se pelo equilíbrio entre os poderes, sistema multipartidário, representação proporcional, corporativismo dos grupos de interesse, bicameralismo, rigidez constitucional, governo descentralizado, independência do banco central e, por fim, revisão judicial. Nesse sentido, a divisão do poder do povo está na Constituição Federal e dela decorrem os princípios e instituições que são por ela legitimados. Assim, a função jurisdicional, por meio da Constituição, está limitada à vontade do povo, exercida através das regras e princípios ali contidos (MACHADO, 2012).

Nesse sentido, a questão que envolve o constitucionalismo e a democracia reside na possibilidade de a jurisdição constitucional impor limites substanciais ao poder político e à vontade da maioria. A limitação a essa atuação seria, então, as regras e princípios impostos na Constituição Federal. Não há garantias de que a decisão será correta, no entanto, quanto mais se buscar a observância dos princípios anteriormente estabelecidos, menos subjetiva será (MACHADO, 2012).

Além disso, a jurisdição deve ser utilizada também contra decisões que visem colocar em risco a própria democracia, fruto de uma vontade coletiva distorcida. Assim, o tribunal deve estar preocupado não somente em guardar a Constituição, mas a própria democracia e os contornos da participação política, como a liberdade de expressão, associação política, voto universal e liberdade de consciência. Quanto mais democrático for o processo de participação política, melhor será a representação (MACHADO, 2012).

Não há, conforme aponta Streck (2002), democracia sem realização dos direitos fundamentais e vice-versa, vez que são pilares do Estado Democrático de Direito. Ainda, a democracia somente pode ser efetivada se existirem instituições compatíveis com os processos democráticos, que os conduzam de forma crítica, a fim de compreender a complexidade da própria democracia e de torná-la uma realidade – afinal, um país democrático não nasce por si só, mas a partir de uma construção.

Para Ely (2016), por seu turno, os tribunais não podem tomar decisões de ordem moral, que podem ser evitadas de subjetividade, vez que tais decisões devem ser feitas por representantes do povo. Assim, a atuação dos tribunais deve estar limitada a cuidar de assuntos que possam colocar em risco a continuidade da democracia – como o bloqueio dos canais de mudança e a negativa de voz ou voto às pessoas. Assim, a preocupação da jurisdição constitucional, para o autor, deve estar na livre participação política e livre manifestação dos representantes.

Em síntese, Machado (2012, p. 123-124) elucida a questão da democracia e da atuação dos tribunais:

a) uma função essencial dos juízes é serem os garantidores da qualidade democrática das decisões políticas [...] b) o controle de qualidade democrática há de limitar-se às questões vinculadas, como os princípios básicos do sistema [...] Portanto, controle de qualidade democrática não significa judicialização da política.

Em síntese, a atuação da jurisdição constitucional, embora com controvérsias, é uma realidade no constitucionalismo contemporâneo. O protagonismo do Poder Judiciário se justifica, em muitos casos, pela necessidade de efetivação dos direitos fundamentais e pela própria supremacia da Constituição.

Assim, no que toca o princípio democrático, a atuação jurisdicional é legitimada pela necessidade de concretização, base do Estado Democrático de Direito, como visto no primeiro item deste capítulo. Além disso, a atuação ativista nem sempre terá um enfoque ruim, a depender da complexidade e do alargamento da atuação do tribunal. O papel do poder judiciário e, principalmente da jurisdição constitucional, torna-se cada vez mais um pilar da democracia. Sendo assim, passa-se a análise da atuação do Supremo Tribunal Federal no contexto brasileiro em sede de controle de constitucionalidade.

3.3 O protagonismo do Supremo Tribunal Federal e sua atuação em sede de controle de constitucionalidade

No Brasil, com uma ainda jovem democracia, as instituições precisam constantemente se reafirmar no cenário jurídico-político. Com o Supremo Tribunal Federal, a evolução não foi diferente e o caminho percorrido ainda passa por diversos desafios. Pretende-se analisar, neste tópico, a evolução histórica de atuação do STF, o contexto do ativismo judicial no Brasil e seu protagonismo no cenário atual.

O controle de constitucionalidade no Brasil é um misto dos modelos americano e austríaco – explicados no subcapítulo anterior –, inicialmente de forma difusa ou incidental e, a partir da década de 1960, de forma abstrata e concentrada. Essas formas de controle se dividem em difusa e concentrada e são realizadas pelo Poder Judiciário, sendo o controle concentrado de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STEIN, 2009).

Entende-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal passou por três períodos: período da ressaca; período da constitucionalização e período ativista. O primeiro período, com início em 1988, foi marcado por uma atuação contida do STF, que ainda estava se adaptando à nova dogmática jurídica. Por sua vez, o segundo período ficou marcado a partir do final dos anos 90, com a utilização do caráter principiológico da Constituição Federal e forte constitucionalização do direito. Por fim, o terceiro momento iniciou com renovação de boa parte dos Ministros do STF em 2003

e com uma exponencial crescente do ativismo judicial nos Judiciário. Houve, nesse período, grandes repercussões relacionadas às decisões, interpretações e aplicações das normas constitucionais e infraconstitucionais (LEAL; ALVES, 2015).

Em breve síntese, a evolução do controle de constitucionalidade no direito brasileiro passou por alguns altos e baixos, com grandes ampliações na Constituição de 1988. Inicialmente, na Constituição do Império, em 1824, não havia qualquer menção ao controle, com a atribuição de zelar pelo texto constitucional sendo delegada ao Poder Legislativo (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

O controle difuso de constitucionalidade passou a existir, então, desde o período da República, advindo do sistema norte-americano. Através de Rui Barbosa, que ampliou a competência do Supremo Tribunal Federal e dos juízes federais e suprimiu da competência do Poder Legislativo a guarda da Constituição, a Carta de 1981 demarcou, de forma inovadora, o início do controle difuso no Brasil (STRECK, 2002).

A partir de 1891, com a influência do direito norte-americano, houve a criação do controle pela via de exceção, com o julgamento incidental da inconstitucionalidade através de provocação das partes. Além disso, foi conferida ao Supremo Tribunal Federal a competência para rever sentenças das Justiças estaduais e analisar a validade de leis e atos de governos locais em face da Constituição. Nesse período, o controle era realizado no caso concreto, não em abstrato, sendo considerado um poder de hermenêutica do judiciário (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, instalado em 1891 como órgão de cúpula do Judiciário, possuía competência de revisar, em grau recursal, as decisões dos Tribunais federais e estaduais que versassem sobre a validade de leis ou atos normativos dos governos em face da Constituição. Assim, o poder do STF no período era limitado à sede recursal e suas decisões não possuíam eficácia erga omnes ou vinculante (CAMPOS, 2014).

Apesar das decisões do tribunal pela defesa dos direitos fundamentais, inclusive com entendimentos contrários aos interesses do Chefe do Executivo – postura progressista para um país recém advindo de um regime imperial –, diversas eram as represálias ao tribunal e o descumprimento de suas decisões, com a obsta a sua atuação expressiva em prol dos direitos fundamentais (STEIN, 2009).

Por sua vez, a Constituição de 1934 trouxe ainda mais mudanças nos paradigmas do controle de constitucionalidade, com a determinação de que a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais deveria ser realizada pela maioria

dos membros dos tribunais, a fim de evitar a insegurança jurídica. A Constituição de 34 previa, ainda, que o Poder Judiciário não deveria conhecer de questões exclusivamente políticas (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Não havia ainda, nesse período, o controle concentrado de constitucionalidade proposto por Kelsen. Assim, a fim de possibilitar a utilização dos efeitos de uma decisão concreta para toda a sociedade, atribuiu-se ao Senado Federal a possibilidade de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário¹⁰ (STEIN, 2009).

Nesse momento histórico, ainda havia a concepção liberal-individualista do sistema jurídico, com a legislação infraconstitucional alcançando um lugar de enfoque ao tratar de relações privadas. A falta do efeito erga omnes das decisões colocava a Constituição em um plano secundário, sem irradiar para todos. No mais, apesar da tentativa de criação de uma Corte Constitucional durante a constituinte, não houve sua aprovação. Outra novidade desta carta foi a criação da ação interventiva, que não possuía totalmente o viés de controle incidental, tampouco difuso – ficava no meio termo (STRECK, 2002).

Todavia, a Constituição de 1937 trouxe retrocessos no que toca à temática do controle (BRASIL, 1937). Houve a introdução de uma exigência para, em caso de declaração de inconstitucionalidade, o tema ser levado ao Presidente da República que poderia, em caso de bem-estar do povo, promoção ou defesa do interesse nacional, submeter novamente ao Parlamento a lei, tornando a decisão, assim, inválida¹¹ (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

A Constituição de 1946, a partir de um processo de redemocratização do estado brasileiro, restaurou o controle judicial no ordenamento jurídico brasileiro, com a competência para julgamento dos recursos extraordinários, o modelo abstrato de controle de constitucionalidade, a ser proposto pelo Procurador-Geral da República e a implantação do sistema de controle (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

¹⁰ “Art 91 - Compete ao Senado Federal: IV - suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 1934, p. 1).

¹¹ “Art 96 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.

Parágrafo único - **No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento:** se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal” (BRASIL, 1937, p. 1, grifou-se).

Após o golpe militar, em 1965, a Constituição de 46 foi alterada pela Emenda Constitucional n. 16, com a competência ao Supremo de processar e julgar a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual, com legitimidade do Procurador-Geral da República para sua propositura. Nesse momento, criou-se efetivamente o controle de constitucionalidade para qualquer ato normativo federal e estadual. Essa mudança não surtiu tantos efeitos no contexto prático, sendo um dos fatores a pequena legitimidade para propositura da ação (CAMPOS, 2014).

Com essas modificações, instituiu-se, assim, a ação direta de inconstitucionalidade, em caráter genérico, no ordenamento jurídico, com a competência para Supremo Tribunal Federal processamento e julgamento e, ainda, com a competência de propositura concedida ao Procurador-Geral da República (SILVA, 2012).

A Constituição de 1967 manteve o controle de constitucionalidade praticamente nos mesmos parâmetros, com a manutenção dos 11 ministros integrando o Supremo Tribunal Federal. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, nesse período, não era considerado forte e independente, tendo em vista as inúmeras intervenções do Poder Executivo em sua composição e atuação e, ainda, a partir da fragilidade de regras nesse período (CAMPOS, 2014).

Com a reconstitucionalização do país e recuperação das garantias dos magistrados, o Poder Judiciário passou a desempenhar um papel político no ordenamento brasileiro, em pé de igualdade ao Legislativo e Executivo. No mais, a ascensão se deve ao aumento das demandas judiciais, vez que a própria Constituição de 1988 legitimou uma participação e conscientização da sociedade na busca de seus próprios interesses (BARROSO, 2018).

Além disso, a Constituição assumiu papel de transformadora da realidade social, o que impôs aos poderes a necessidade de criação e execução de políticas públicas na efetivação de direitos fundamentais. O artigo 5º incluiu o dever de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, que vinculam a todas as autoridades estatais, além da abertura dos direitos fundamentais, que estão dispostos em todo o texto constitucional e, inclusive, em normas internacionais¹² (BRASIL, 1988).

¹² “Art. 5º § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988, p. 1).

O texto constitucional de 1988 não adotou um Tribunal Constitucional nos moldes do modelo austríaco, mas concedeu ao Supremo Tribunal Federal a prerrogativa de cuidar das questões constitucionais, com a função de guardar a Constituição. Tratou-se de uma nova postura a ser assumida pelo tribunal, com uma função política ou, ao menos, de grande repercussão política (STEIN, 2009).

Assim, diversos foram os avanços da Constituição Federal de 1988 no que toca mecanismos de proteção judicial e controle das leis. A grande inovação está na criação da Ação Direta de Constitucionalidade, além do amplo rol de legitimados para propor as ações direta e indireta. Para Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 1214):

Tal fato fortalece a impressão de que, com a introdução desse sistema de controle abstrato de normas, com ampla legitimação, e, particularmente, a outorga do direito de propositura a diferentes órgãos da sociedade, pretendeu o constituinte reforçar o controle abstrato de normas do ordenamento jurídico brasileiro como peculiar instrumento de correção do sistema geral incidente. Não é menos certo, por outro lado, que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial - ainda que não desejada - no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 modificou o cenário da relação entre Estado e cidadãos, além de transformar a atuação do Supremo Tribunal Federal no país. O modelo político passou a não ser somente majoritário, com espaço importante concedido ao Supremo para garantir a validade e eficácia dos direitos fundamentais (CAMPOS, 2014).

Ao longo dos anos, diversos foram os momentos de instabilidade política e crises institucionais enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal que, mesmo com certa disposição, em muitos casos sucumbiu às pressões políticas. Como exemplos, tem-se o período governado por Floriano Peixoto (1891-1894), que perseguiu adversários políticos e suspendeu garantias constitucionais; o Governo Provisório de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, considerado um período de humilhação ao STF e, por fim, o período de ditadura militar entre 1964 e 1985, em que houve limitação dos poderes decisórios do Supremo (CAMPOS, 2014).

Destarte, a atuação do Supremo Tribunal Federal está prevista a partir do artigo 101 da Constituição Federal, como guarda da Constituição e competente para processar e julgar ações, como as do controle de constitucionalidade. A propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de

Constitucionalidade, também prevista constitucionalmente, passa por atores como Presidente da República, Governador de Estado e, pertinente ao presente estudo, partidos políticos com representação no Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Inicialmente, no que toca o controle difuso de constitucionalidade, a fim de contextualização temática, importa conceituar alguns pontos. O controle difuso, exercido nos atos judiciais, importa na realização de verdadeira jurisdição constitucional – uma vez que os juízes têm a obrigação de compatibilizar o texto infraconstitucional com a Constituição no momento de decidir. Além disso, considera-se que o juiz não declara uma lei inconstitucional, mas afasta sua aplicabilidade no caso concreto (STRECK, 2002).

Nos tribunais, o cenário se modifica a partir da instalação de incidente de inconstitucionalidade, em que a questão suscitada como inconstitucional é levada ao Órgão Especial do Tribunal para, então, declarar sua inconstitucionalidade por maioria absoluta¹³. Nesse caso, há declaração de inconstitucionalidade pelo tribunal, que, no que tange aos efeitos, apenas os estendem às partes. Ainda, no caso da declaração do Supremo Tribunal Federal, em controle difuso, de inconstitucionalidade de lei, o efeito, em regra, será entre as partes. Todavia, a mesma disposição advinda de constituições anteriores ainda está presente na Constituição de 1988, qual seja, a possibilidade de o Senado Federal suspenda¹⁴ a execução da referida lei (STRECK, 2002).

Em síntese, acerca do controle difuso de constitucionalidade, explica Streck (2002, p. 408):

Partindo do princípio de que a vigência de uma lei é secundária em relação à sua validade, e essa validade somente pode ser aferida a partir de sua conformação com o texto constitucional (entendido em seu todo principiológico), qualquer texto normativo que tenha o condão de arranhar a Constituição deve passar pelo crivo de constitucionalidade. Daí a importância dos princípios da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) ou ao princípio da proibição de excesso (*Übermassverbot*), ao qual, no direito alemão (e, como se vê, também no direito brasileiro), outorga-se qualidade de norma constitucional não-escrita, derivada do Estado de Direito. Cuida-se, fundamentalmente, de aferir a compatibilidade entre meios e fins, de molde a evitar desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

¹³ “Art. 948 do Código de Processo Civil. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo” (BRASIL, 2015a, p. 1).

¹⁴ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1988, p. 1).

Por conseguinte, busca-se compreender o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, objeto importante do presente estudo. Inicialmente, conforme já demonstrado, o controle concentrado é dispositivo recente do ordenamento jurídico brasileiro, com origem na Constituição de 1965 e regulamentação dada pela Lei n. 9.868/99.

A primeira ação a ser abordada é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que se divide em duas: genérica, que trata da declaração em abstrato pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; e a interventiva, que trata da promoção de intervenção da União nos Estados ou dos Estados nos Municípios. A legitimidade dessa ação está regulamentada pelo artigo 103 da Constituição Federal, a partir de um amplo rol de legitimados. Conforme já abordado no capítulo 1 do presente trabalho, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional integram esse rol (STRECK, 2002).

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), por sua vez, trata de tornar absoluta a presunção relativa de constitucionalidade de uma lei. Ou seja, a decisão que reconhece a validade de uma lei ou ato normativo federal retira dos demais órgãos do Judiciário e, inclusive, do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de suscitar ou subir a instâncias superiores a inconstitucionalidade da lei. Para alguns doutrinadores, a ADC é uma afronta ao princípio da separação dos poderes, vez que coloca o Legislativo em uma posição de dependência do Judiciário, que deve consagrar o crivo da constitucionalidade da lei (STRECK, 2002).

A ADC passou, inclusive, por questionamento via ação direta de inconstitucionalidade, sendo considerada constitucional pelo STF, que apontou a não violação do princípio da separação dos poderes:

1. Improcedência dos ataques com relação à cláusula pétrea relativa aos direitos e garantias individuais é evidente em face de os instrumentos pelos quais se realiza o controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos - e a ação declaratória de constitucionalidade é um deles - terem a natureza de processos objetivos que visam ao interesse genérico de defesa da Constituição em seu sentido mais amplo [...]. 3. Por outro lado, qualquer que seja o sentido que se dê ao princípio constitucional do *due process of law*, não é ele violado pela ADC. É também inteiramente improcedente a alegação de que a ADC converteria o Judiciário em legislador, tornando-o como que órgão consultivo dos Poderes Executivo e Legislativo. [...] é ínsito a essa ação, para caracterizar-se o interesse objetivo de agir por parte dos legitimados para propô-la, que preexistia controvérsia que ponha em risco essa presunção, e, portanto, controvérsia judicial no exercício do controle difuso de constitucionalidade [...] Não há, em síntese, qualquer violação ao princípio da separação dos Poderes (BRASIL, 1993, p. 134).

Outra forma de controle é a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que, conforme o próprio nome já elucidada, trata da ação para sanar qualquer descumprimento a preceito fundamental, inclusive de leis ou atos normativos anteriores à Constituição. Um ponto importante da ADPF é a necessidade de esgotamento das vias para tentativa de sanar a violação antes do ingresso da ação, o que restringe sua aplicação prática. Ainda, há certa dificuldade doutrinária em definir o conceito de preceito fundamental, que não se confunde com direitos fundamentais. A ideia de preceito fundamental seria ainda mais ampla que os direitos, ao abranger todas as prescrições do regime constitucional, como aquelas que tratam da autonomia estatal e, ainda mais especificamente, aquelas que designam direitos fundamentais (STRECK, 2002).

Além disso, há uma outra forma de controle concentrado através da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADlo). Essa ação visa a efetivação de direitos previstos na Constituição e não operacionalizados pelo legislador, com uma decisão de caráter declaratório. Uma recente ação levanta questões relacionadas aos limites da atuação da jurisdição constitucional e ao próprio ativismo judicial.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26, o Supremo Tribunal Federal equiparou os efeitos do crime de racismo aos crimes relacionados a condutas homofóbicas e transfóbicas. Em síntese, tendo em vista a inércia do Poder Legislativo e na busca da efetivação dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, igualdade e direito à vida, o Supremo Tribunal Federal decidiu da seguinte forma:

Até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716, de 08/01/1989, constituindo, também, na hipótese de homicídio doloso, circunstância que o qualifica, por configurar motivo torpe (Código Penal, art. 121, § 2º, I, “*in fine*”) (BRASIL, 2019b, n.p.).

Na decisão, elucidam-se que é possível aplicar o conceito de racismo aos delitos praticados contra a comunidade LGBTQIA+, vez que o grupo está em situação de vulnerabilidade, advinda de uma concepção histórico-cultural e, ainda, que necessitam de uma proteção estatal positiva. Além disso, as práticas homofóbicas e transfóbicas, conforme a decisão, compreendem afronta aos direitos fundamentais –

e humanos – e, nesse sentido, resta demonstrada a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, levando em consideração a inércia do parlamento (BRASIL, 2019b).

A argumentação, ainda, demonstra o que já foi explanado sobre o ativismo judicial: a interpretação dos casos concretos conforme o que a Constituição Federal determina. Ou seja, nesse caso, o Supremo Tribunal Federal estaria apenas cumprindo o papel de resguardar o próprio caráter protetivo da Carta Magna, que resguarda direitos de diversas minorias, em razão de uma evolução sociocultural. A decisão declarou a inconstitucionalidade por omissão do Senado Federal, em razão da falta de lei penal incriminadora nos casos envolvendo homofobia e transfobia, conforme indicado na própria decisão:

O fundamento básico da legitimidade material de atuação desta SUPREMA CORTE, nos moldes do § 2º do artigo 103 da Constituição Federal, está na necessidade de consagração e efetivação de um rol de princípios constitucionais básicos e direitos fundamentais tendentes a limitar e controlar os abusos de poder do próprio Estado, por ação ou omissão, a consagração dos direitos e liberdades fundamentais e dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado contemporâneo, pois, nos Estados onde o respeito à efetividade dos direitos humanos fundamentais não for prioridade, a verdadeira Democracia inexiste [...] (BRASIL, 2019b, n.p.).

Por fim, para suprir a lacuna deixada pelo Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal aplicou a interpretação conforme à Lei do Racismo, para abranger também crimes cometidos em razão de homofobia ou transfobia, demonstrando uma conduta ativista da Corte ante a omissão do Legislativo (BRASIL, 2019b).

Diversas são as decisões que demonstram a atuação ativa do Supremo Tribunal Federal, como no caso da definição das regras aplicáveis ao processo de *impeachment* do Presidente da República, o entendimento de que os direitos fundamentais não estão restritos ao artigo 5º da Constituição Federal, o reconhecimento das uniões homoafetivas, a constitucionalidade da lei que autoriza pesquisa com células-tronco embrionárias, dentre outras decisões emblemáticas que exemplificam o alargamento da atuação da Corte (BARROSO, 2018).

Nos últimos anos, fala-se no crescimento do fenômeno da judicialização da política, em razão do alto volume de ações de controle de constitucionalidade ajuizadas no Supremo Tribunal Federal. No entanto, não basta a análise quantitativa das ações ajuizadas para decifrar a possível judicialização da política no país. É necessário compreender os resultados de tais decisões (POGREBINSCHI, 2012).

Conforme explica Campos (2014), essa percepção é equivocada uma vez que o debate precisa estar na complexidade e relevância das matérias julgadas, não apenas no volume. São verdadeiramente cruciais as questões que envolvem os processos político-democráticos da sociedade, principalmente os que envolvem direitos fundamentais e limites ao governo.

Esse fenômeno, a partir de uma construção de desconfiança das políticas majoritárias, da própria importância dos direitos fundamentais dentro do sistema jurídico e da supremacia da Constituição, ganhou força com a atividade não mais somente negativa do Poder Judiciário, mas de seu protagonismo também no debate político. No Brasil, com a Constituição de 1988 e as substanciais alterações no cenário da jurisdição constitucional, o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal não foi diferente (LEITE, 2014).

A judicialização se justifica quando a autonomia judicial se conecta expressamente com o disposto no ordenamento jurídico, a partir das regras e princípios estabelecidos na Constituição. Se observada a interpretação de acordo com os fundamentos constitucionais, é possível que exista legitimação dos poderes constituídos pelo judiciário. Ou seja, a confiança no tribunal depende de sua adesão à Constituição, que lhe confere o respaldo democrático necessário na tomada de decisões (MACHADO, 2012).

A atuação do Supremo Tribunal Federal, portanto, tem ganhado força e seu protagonismo é evidente no cenário político-jurídico brasileiro. A partir de uma longa construção histórica, atualmente o STF tem os mecanismos necessários para atuar de forma incisiva em temas relevantes e na defesa de direitos fundamentais e de minorias – o que gera, obviamente, controvérsias. O ativismo judicial, embora muito criticado, pode ser visto em diversas decisões do Tribunal, como a demonstrada neste subtópico.

Assim, o aporte teórico acerca da atuação jurisdicional faz-se necessário em razão das nuances que envolvem esse tema – principalmente em relação ao princípio democrático. Com a utilização, pelos partidos políticos, da jurisdição constitucional para abarcar temas políticos, pode-se estar diante do fenômeno da judicialização da política.

Portanto, o que se pretende examinar no próximo capítulo, a partir do exposto até aqui, é a atuação da jurisdição constitucional em período de crise democrática, na defesa de direitos fundamentais, impulsionada pelos partidos políticos. Essa atuação

tem se mostrado cada vez mais recorrente e ganhou espaço no cenário brasileiro, conforme pesquisa previamente levantada. A análise a ser realizada no próximo capítulo engloba, de forma qualitativa e quantitativa, o exposto sobre atuação jurisdicional e partidos políticos.

4 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA FRENTE À CRISE DEMOCRÁTICA

A crise democrática que se vislumbra ao redor do mundo não é um fenômeno isolado e atinge também o sistema brasileiro. Processos de polarização, discursos de ódio, ataque a instituições e ao processo eleitoral e a crise identitária de representação do povo estremecem até as mais fortes democracias.

E, a partir do movimento de crise, surgem também instituições que passam a se movimentar de forma mais assídua no sentido oposto: pela manutenção da democracia. O incremento da atuação partidária, observado em breve análise quantitativa, levantou o problema do presente trabalho.

Busca-se, neste tópico, abordar qual o cerne da atuação dos partidos políticos em sede de controle concentrado de constitucionalidade e qual sua relação com a crise democrática experienciada no Brasil. Além disso, a partir de gráficos e da análise quantitativa, analisa-se qual o envolvimento dos partidos, quais as temáticas envolvidas, qual o incremento da atuação nos últimos anos e em que sentido isso está conectado à democracia.

Por fim, o último tópico pretende analisar de forma qualitativa as decisões ajuizadas por partidos políticos, sob o viés da democracia para, então, compreender se a hipótese inicialmente levantada se confirma e se os partidos foram um dos pilares para sustentação da democracia brasileira no período de crise.

4.1 A crise democrática ao redor do mundo e no Brasil: uma análise necessária

A democracia, ainda que com seus pontos de melhoria e aperfeiçoamento, tem se mostrado o sistema mais justo para o alcance do respeito aos direitos fundamentais e à liberdade das pessoas. No entanto, o processo democrático ainda não está finalizado – e tampouco vislumbra-se que em algum momento estará –, é preciso que se reafirme a vontade democrática a todo momento.

No caminho oposto, todavia, o mundo parece ter caminhado, com governantes e governados que, insatisfeitos com a democracia – ainda que não seja essa a causa dos problemas que protestam -, buscam atentar contra suas instituições e valores, ao buscar ideais que estão de encontro com os democráticos. Assim, ainda que não se

tenha uma consolidação do sistema, o momento atual pode ser percebido como uma crise da democracia liberal.

E, nesse sentido, a crise democrática que se vislumbra ao redor do mundo, com a ascensão de governos populistas autoritários ao poder, que discursam contra as instituições democráticas e contra o processo eleitoral e flertam com as ditaduras, é mais séria do que nunca (MOUNK, 2019).

Esse processo de crise nem sempre inicia com uma vontade ditatorial – nem precisa de um plano pré-estabelecido. Em muitos casos, inicia com palavras de ataque a inimigos e opositores, que não são levados a sério como se deveria. A cada ataque contrário, esses líderes tendem a se tornarem mais hostis e transformarem as palavras em ação. A democracia, que exige um árduo trabalho, fica assim enfraquecida e revela um cenário de crise (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

Diversos países foram acometidos por esse fenômeno, como os Estados Unidos, com a eleição de Donald Trump, a Hungria, Polônia, República Tcheca, Itália e Áustria. Em 2018, dados demonstraram uma recessão democrática de 13 anos, onde populosas democracias passaram a ser governadas por governos autoritários de extrema direita (MOUNK, 2019). Até pouco tempo, conforme explica Mounk (2019), a democracia liberal¹⁵ era absoluta e os cidadãos pareciam comprometidos com essa forma de governo. No entanto, de forma quase abrupta, o cenário a nível mundial se modificou. Nesse sentido:

A desilusão do cidadão com a política é coisa antiga; hoje em dia, ele está cada vez mais inquieto, raivoso, até desdenhoso. Faz tempo que os sistemas partidários parecem paralisados; hoje, o populismo autoritário cresce no mundo todo, da América à Europa e da Ásia à Austrália. Não é de hoje que os eleitores repudiam esse ou aquele partido, político ou governo; agora, muitos deles parecem estar fartos da democracia liberal em si (MOUNK, 2019, p. 13).

As pessoas, que antes estavam satisfeitas com a democracia e aprovavam as instituições democráticas, passaram a se desiludir com essa forma de governo, inclusive dando voz a políticos que violam normas fundamentais da democracia em seus discursos. Conforme aponta Mounk (2019, p. 16) “mais de dois terços dos idosos

¹⁵ O autor da obra trabalha como liberal “alguém comprometido com valores básicos como a liberdade de expressão, a separação dos poderes ou a proteção dos direitos individuais” (MOUNK, 2019, p. 16).

americanos acreditam que é extremamente importante viver em uma democracia; entre os *millennials*, menos de um terço pensa o mesmo”.

O ressentimento da população com as crises econômicas, a estagnação dos salários e a desigualdade econômica, além do aumento da diversidade étnica são causas do aumento das animosidades e problemas democráticos. As políticas de distribuição de renda, por sua vez, também impactam no ressentimento da classe média, que se sente preterida na distribuição dos benefícios. Assim, em muitos casos, líderes políticos utilizam uma retórica contrária a esses programas para sustentar sua contrariedade aos governos democráticos (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

A crise da democracia liberal mora no sentimento e na mente da população e se vislumbra de diversas formas: através da subversão às instituições democráticas por políticos que utilizam o ressentimento da população como mola propulsora; da falsa percepção de uma renovação política; da brutalidade política utilizada em alguns países e da ruptura, por fim, da relação entre os governantes e os governados (CASTELLS, 2018).

A nível global, a eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos, uma das democracias mais antigas do mundo, foi um dos maiores marcos da crise democrática. O presidente, à época da campanha eleitoral, ameaçava não aceitar o resultado das eleições, defendeu a prisão de sua principal opositora política e desprezou abertamente as normas constitucionais (MOUNK, 2019).

Outro ponto marcante na eleição de Trump – que serve aqui de paradigma para demais eleições antidemocráticas – trata de seus eleitores: pessoas que, em sua maioria, se sentiam golpeadas pela globalização e ressentidas com a imigração no país. Essas pessoas, que estavam se sentindo amedrontadas com as mudanças no país – sejam elas econômicas, tecnológicas ou étnicas – buscaram apoiar o ex-presidente para preservar o “mundo” que viam desaparecer (CASTELLS, 2018).

Além disso, o discurso *antiestablishment* é um ponto comum entre Donald Trump e os demais populistas em ascensão ao redor do mundo. A política, nesses discursos, é colocada como um assunto simples, em que pessoas comuns instintivamente saberiam como gerir. Assim, buscam acabar com qualquer obstáculo institucional que os impeçam de cumprir a vontade do povo sem qualquer mediação – em nome da democracia (MOUNK, 2019).

Os discursos *antiestablishment* são perigosos ao passo que criam uma sensação de inimigo nos políticos dos “velhos partidos” e a retórica ao redor do mundo

parece muito semelhante: os problemas políticos são de fácil resolução, mas os políticos do *establishment* são incompetentes – o que torna o populista o maior porta-voz da resolução de todos os problemas (MOUNK, 2019).

Esse tipo de populismo ganha força a partir do momento em que dá resposta aos trabalhadores que, a partir do movimento de globalização, viram seu modo de vida piorar e se sentiram insatisfeitos com as condições de trabalho – de forma legítima, inclusive. O cerne da questão é a utilização pelos populistas desse ódio e medo de forma capciosa, a fim de legitimar discursos xenofóbicos a antiglobalistas (SOUZA NETO, 2020).

Em alguns países, como na Polônia e na Turquia, populistas iliberais que assumiram o poder tomaram medidas para sabotar as instituições, como a elevação da tensão com supostos inimigos externos, a colocação de cupinchas políticos em tribunais e comissões eleitorais e, ainda, o controle da mídia. Na Hungria, uma das mais promissoras democracias, o cenário foi praticamente o mesmo, com medidas que, em conjunto, tornam inconfundível dizer que o país não era mais uma democracia liberal (MOUNK, 2019). Há, de fato, uma crise democrática experienciada ao redor do mundo. Como bem aponta Mounk (2019, p. 26):

Nos casos em que o liberalismo e a democracia caminham lado a lado, assim se diz, eles formam um amálgama particularmente estável, resiliente e coerente. Mas quando as opiniões do povo tendem a ser iliberais e as preferências das elites se tornam antidemocráticas, liberalismo e democracia colidem. A democracia liberal, essa mistura única de direitos individuais e governo popular que há muito tem caracterizado a maioria dos governos na América do Norte e na Europa Ocidental, está se desmantelando. Em seu lugar, presenciamos a ascensão da democracia iliberal, ou democracia sem direitos, e do liberalismo antidemocrático, ou direitos sem democracia.

Em muitos casos, a defesa da democracia é utilizada como pretexto para subversão de sua ordem, com a tomada de medidas antidemocráticas. Os desastres naturais, ameaças à segurança – em alguns casos exacerbadas – e as crises econômicas são utilizados como justificativas para que governos autoritários atinjam e permaneçam no poder (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

Ainda, em tempos extraordinários, de crise democrática, os valores básicos da política e da sociedade passam por grande deturpação e as regras do jogo passam a não serem mais cumpridas. Políticos sabotam eleições livres e justas ou, ainda, duvidam de sua veracidade; desprezam o sistema político e difamam os adversários (MOUNK, 2019).

Governos autoritários comumente mudam as regras do jogo para se consolidarem no poder, através de reformas na Constituição, no sistema eleitoral e em instituições que possam enfraquecer seu governo, através de processos legais e até mesmo constitucionais, que permitem a continuidade no poder e a consolidação de suas vantagens (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

Ao capturar árbitros, comprando ou enfraquecendo oponentes e reescrevendo as regras do jogo, líderes eleitos podem estabelecer uma vantagem decisiva – e permanente – sobre seus oponentes. Como essas medidas são levadas a cabo gradativamente e com aparência de legalidade, a deriva para o autoritarismo nem sempre dispara as sirenes de alarme. Os cidadãos muitas vezes demoram a compreender que sua democracia está sendo desmantelada – mesmo que isso esteja acontecendo bem debaixo do seu nariz (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018, p. 108).

Além disso, a polarização excessiva pode levar às sociedades a se dividirem de forma tão radical com visões de mundo distintas que a saudável polarização dá espaço a uma percepção de ameaça mútua, em que não há tolerância, nem respeito às opiniões diferentes. Nesses casos, torna-se perigoso a ascensão de grupos extremistas que rejeitam as regras democráticas e atentam contra grupos minoritários (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

Dentre as decorrências desse tipo de governo está o ataque às instituições – formais ou informais – que contestem sua atuação, como veículos de imprensa e jornalistas, seja através de ataques diretos ou incitação à desconfiança. Além disso, os ataques não se dirigem somente à mídia, mas às instituições estatais que se posicionem contra ou não estejam controladas por esse governo. Esse tipo de retaliação e ataque também é direcionado ao poder legislativo, quando oposição; às comissões e tribunais eleitorais, quando buscam assegurar eleições justas; ou ao tribunal constitucional, quando se posiciona de forma contrária a ações do governo (MOUNK, 2019).

Em muitos casos, a destruição das instituições democráticas acontece de forma lenta e imperceptível, com a existência de oposição e mídias independentes. No entanto, a pequenos passos, iniciativas governamentais buscam minar essas instituições, sob o pretexto de melhorar a democracia, combater a corrupção ou aperfeiçoar as eleições. Assim, qualquer pessoa ou instituição que for capaz de prejudicar o governo é obstruída ou marginalizada para não interferir no processo antidemocrático (LEVISTKY; ZIBLATT, 2018).

A crise democrática passa também pela crise representativa: os políticos estão cada dia mais descomprometidos com suas ideologias e distantes de suas comunidades. Se, em outros períodos, as pessoas se sentiam parte da política, hoje estão cada vez mais alienadas e não se reconhecem nos políticos, nem em suas prioridades. Os políticos que integram as legislaturas dividem o poder com os bancos, tratados e tribunais, levando à perda do poder pelos representantes do povo (MOUNK, 2019).

Para Mounk (2019, p. 96), além da diminuição do poder dos legisladores em fazer valer a vontade do povo, há outro ponto que converge na crise democrática, que reside no fato de que os legisladores “estão fazendo um mau trabalho em traduzir a visão da população em políticas públicas. Eleitos pelas pessoas para representar suas opiniões, os legisladores estão cada vez mais isolados da vontade popular”.

O sentimento de não representação passa também pelas crises econômicas, que geram desigualdade e desemprego – como a crise ocorrida nos Estados Unidos e na Europa em 2008. A gestão dessas crises, com políticas governamentais que buscavam resgatar empresas multimilionárias, levou ao aumento da crise na legitimidade política. Ao passo em que se exigiam sacrifícios dos cidadãos, no que toca investimentos em saúde e educação, diversos escândalos que envolviam corrupção foram revelados – o que levou ao descrédito ainda maior na política e nos partidos (CASTELLS, 2018).

Nesse sentido, a caça a políticos específicos e os escândalos que envolvem atores das instituições geram uma crise democrática ainda maior, como bem descreve Castells (2018, p. 22):

Embora os efeitos da política do escândalo sobre políticos específicos sejam indeterminados, tal política gera um efeito secundário que é devastador: o de inspirar o sentimento de desconfiança e reprovação moral sobre o conjunto dos políticos e da política, contribuindo assim para a crise de legitimidade. E como num mundo de redes digitais em que todos podem se expressar não há outra regra além da autonomia e da liberdade de expressão, os controles e censuras tradicionais se desativam, as mensagens de todo tipo formam uma onda bravia e multiforme, os *bots* multiplicam e difundem imagens e frases lapidares aos milhares, e o mundo da pós-verdade, do qual a mídia tradicional acaba participando, transforma a incerteza na única verdade confiável: a minha, a de cada um. [...] O vínculo entre o pessoal e o institucional se rompe.

O desprestígio pela classe política levou também a perda de força dos partidos tradicionais em países como a França, em que as pessoas passaram a buscar novas

formas de representação – uma vez que o velho sistema já não mais os representava. Assim, novos líderes se formaram contrários às instituições e com ideais que – em primeiro momento – pareciam de renovação e modernidade, mas, em muitos casos, escondiam ideais autoritários e iliberais (CASTELLS, 2018).

Na busca de panoramas para a crise democrática, Levitsky e Ziblatt (2018) salientam que a Constituição, por si só, não é capaz de sustentar a democracia. Ao contrário, o espírito de jogo limpo, como a tratativa igualitária dos concorrentes e aderência às regras do jogo fazem com que o sistema democrático funcione. Os partidos políticos e as normas eleitorais realizam papel fundamental para que as práticas democráticas ainda sejam seguidas em muitos lugares ao redor do mundo, ainda que as instituições e as pessoas comportem falhas.

Por sua vez, Castells (2018) não se sente tão esperançoso com a retomada da plena democracia após o período de incertezas que pairam sobre o mundo:

A ruptura da mistificação ideológica de uma pseudorrepresentatividade institucional tem a vantagem da clareza da consciência a respeito de que mundo vivemos. Mas nos precipita na escuridão da incapacidade de decidir e atuar porque não temos instrumentos confiáveis para isso, particularmente no âmbito global em que pairam as ameaças sobre a vida. A experiência histórica mostra que do fundo da opressão e do desespero surgem, sempre, movimentos sociais de diferentes formas que mudam as mentes e, através delas, as instituições. [...] Mas também sabemos. Daí a esperança, abrigada por milhões, de uma nova política. Contudo, quais são as formas possíveis dessa nova política? [...] Dada nossa experiência histórica, aprender a viver no caos talvez não seja tão nocivo quanto conformar-se à disciplina de uma ordem (CASTELLS, 2018, p. 113-114).

No Brasil, o cenário de crise democrática através de governos populistas de extrema-direita remonta às eleições de 2018, com a vitória de Jair Bolsonaro – que apresenta discursos *antiestablishment* e antidemocráticos tal qual seus semelhantes ao redor do mundo. No entanto, as eleições de 2018 não são um fator isolado no cenário político brasileiro, que se molda para uma crise desde manifestações do ano de 2013.

O ciclo de protestos de 2013, conforme observa Pinheiro-Machado (2019), parte de cinco processos e motivações: a busca dos cidadãos por mais direitos; a geração mais engajada em movimentos sociais; as contradições sociais e a frustração por parte da população; a luta contra à corrupção; e o recalque das elites. Não obstante as manifestações fossem democráticas, elas culminaram justamente para o campo

contrário: o autoritarismo. Assim, inaugurou-se um marco – não uma causa – a um período de polarização e confusão no Brasil.

E mais, as manifestações, que deram ao povo uma nova coragem para ir as ruas e manifestar suas irresignações não foram o único fator de mudança de paradigma. Fatos como a recusa em aceitar o resultado das eleições de 2014 pelo candidato de direita, o *impeachment* motivado por fatores políticos, a prisão do ex-Presidente que concorreria ao pleito e a assunção da extrema-direita culminaram na crise democrática e no colapso da política brasileira.

À vista disso, as manifestações traçaram o novo panorama de um sentimento contrário aos partidos e aos políticos, com o início de uma contestação a todo sistema representativo e ao *establishment*. Ainda, o combate à corrupção passou a ser centro das manifestações, com diversas manifestações – como as vaia à então Presidenta Dilma Rousseff na Copa do Mundo e na Copa das Confederações (SOUZA NETO, 2020).

Nesse sentido, entre 2014 e 2016, houve a cisão entre uma direita e uma extrema-direita para retirar o Partido dos Trabalhadores do poder, através da crise política – já instaurada – e da crise econômica – que culminou no *impeachment*. Assim, a guinada da extrema-direita conservadora levou às eleições de 2014: uma bancada conservadora eleita e uma vitória apertada por Dilma Rousseff sobre Aécio Neves, que nunca aceitou o resultado das urnas e desafiou a democracia ao, inclusive, pedir auditoria da votação (PINHEIRO-MACHADO, 2019).

O período pós eleições de 2014 marcou uma oposição disruptiva, que buscava obstruir a atuação governamental. Aí, encontra-se um ponto importante da crise democrática: apesar do antagonismo e da polarização atinente ao período eleitoral, a oposição não pode impedir que o candidato vencedor governe. Nesse sentido, ressalta Souza Neto (2020, p. 65) que “o conflito político que paralisa a ação governamental é disfuncional: gera ingovernabilidade”.

Além da crise democrática, houve no Brasil uma grave crise econômica a partir de 2014, que degradou a vida das pessoas – principalmente das mais desfavorecidas. No mesmo período, houve uma massiva disseminação de escândalos de corrupção que envolviam, em suma, o Partido dos Trabalhadores e, ao mesmo tempo, a promessa de um candidato em revolucionar o país – e que o fazia em grande parte através das redes sociais (PINHEIRO-MACHADO, 2019).

A operação Lava Jato, deflagrada ainda no governo PT, acelerou o desgaste do partido, com o envolvimento de grandes empreiteiras e seus dirigentes em esquemas de corrupção. Mais que uma operação, a Lava Jato foi um movimento incorporado pelas manifestações que pediam o *impeachment* de Dilma Rousseff e que se passou por grande espetacularização, principalmente em razão do instituto da colaboração premiada – que criou inimigos públicos e deslegitimou autoridades governamentais (SOUZA NETO, 2020). Nesse sentido:

[...] após cinco anos de deflagrada a operação, é de se concluir que a coerência entre fins e meios, com a observância plena dos procedimentos legais, teria produzido também os melhores resultados. A operação teria colaborado para desnudar o caráter sistêmico da corrupção e contribuído para o aprimoramento das práticas políticas e administrativas no Brasil. Mas sem produzir a destruição de setores empresariais estratégicos – como a construção civil e a construção naval –, e sem submeter o regime democrático ao risco concreto e imediato de colapso. Conduzida em conformidade com a legislação em vigor, a operação seria objeto de reconhecimento consensual na sociedade, ainda que tivesse produzido a condenação de líderes políticos populares. Conduzida como foi, levou a democracia brasileira à luta pela sobrevivência em que está enredada (SOUZA NETO, 2020, p. 93).

Como resultado, o período entre 2015 e 2016 marcou as manifestações a favor do *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, marcada pela participação de movimentos sociais da jovem direita e pela utilização de itens patrióticos – como a bandeira e roupas verde-amarelas. A pauta anticomunista e anticorrupção ganhou força no período e extrema-direita ascendeu ainda mais (PINHEIRO-MACHADO, 2019).

O *impeachment*, para Souza Neto (2020), utilizado como movimento de desconfiança e resposta à perda do apoio parlamentar e, principalmente, popular, representou ao país uma ruptura à democracia instituída pela Constituição Federal de 1988. A democracia, que em parte representa a possibilidade de escolha dos governantes através do voto, não pode reconhecer o processo de *impeachment* como instrumento para substituição de governantes, sob pena de desviar o sentido do instituto e da própria democracia.

Nesse sentido:

O campo da direita se moveu como um bloco mais ou menos coeso até o *impeachment* de Dilma Rousseff. Foi Aécio Neves que começou o questionamento das eleições de 2014. Por um tempo, a direita tradicional surfou na onda dos novos movimentos, como o MBL. Depois do *impeachment*, foi engolida pelo bolsonarismo, ao ponto de Geraldo Alckmin (PSDB) alcançar a degradante marca de cerca de 5 milhões de votos nas

eleições presidenciais, quando tinha o maior tempo de televisão. Após o limbo, venceu o autoritarismo conservador (PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 87).

Por conseguinte, entre 2016 e 2018, o Brasil foi governado pelo Presidente Michel Temer, que assumiu o país após o *impeachment*. Temer realizou reformas – como a trabalhista – e iniciou uma coalizão centro-direita. Outro ponto de relevância nesse período foi a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, sob o comando do interventor General Braga Netto que, de forma ainda acanhada, introduziu as forças armadas na vida política brasileira (SOUZA NETO, 2020).

Em 2018, então, uma grande reviravolta no que toca o cenário político brasileiro: a prisão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, até então elegível à disputa presidencial e em primeiro lugar nas pesquisas. A partir daí, a campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores buscou em Fernando Haddad uma possível via para chegar à presidência. No entanto, diferentes razões levaram à população a escolher Jair Bolsonaro para ocupar o cargo de Chefe do Executivo, tais como: o possível combate à corrupção, os valores da família, a segurança pública ou apenas a exímia vontade de tirar o PT do poder (PINHEIRO-MACHADO, 2019).

A partir da sensação de pertencimento das pessoas no processo eleitoral, em vista dos discursos *antiestablishment* de Bolsonaro, as pessoas passaram a ter novamente vontade de participar da política e de fazer campanha ao candidato. Além disso, o bombardeio de *fake news* que cercavam as redes sociais facilitou o processo de eleição do Presidente, que é fruto de uma crise muito maior.

O colapso político é responsabilidade daqueles que, não aceitando o resultado das eleições de 2014, articularam-se para retirar Dilma Rousseff do cargo para o qual havia sido democraticamente eleita. Mas não era suficiente, e a prisão de Lula veio a ser a pá de cal. A cereja do bolo foi a máquina de *fake news*, que nem os projetos de verificação nem o Tribunal Superior Eleitoral, ou mesmo o próprio WhatsApp, conseguiram controlar (PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 139).

Além disso, o discurso de Bolsonaro se assemelha aos demais populistas – como estudado anteriormente –, como ideais contrários à globalização e a padrões internacionais de proteção a direitos como o meio ambiente. Discursos que colocam movimentos sociais e partidos de esquerda como inimigos, não adversários, também são comuns e distanciam o Presidente da democracia (SOUZA NETO, 2020).

Por fim, os ataques aos poderes e às instituições democráticas marcam o governo de Bolsonaro, que buscou desestabilizar o Congresso Nacional através de uma tentativa de não realizar as coalizões necessárias com o parlamento – tentativa que se modificou em 2020, em razão da função moderadora exercida pelo Congresso em não obstruir a atividade governamental. Outros órgãos sofreram ataques durante o governo de Bolsonaro, tais como: Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Receita Federal e Conselho de Controle de Atividades Financeiras, além dos ataques recorrentes ao Supremo Tribunal Federal (SOUZA NETO, 2020).

Por derradeiro, cabe trazer à baila a contextualização de Souza Neto (2020, p. 242) sobre a crise democrática no Brasil:

Desde a explosão social de 2013, essa adesão à estrutura básica da democracia constitucional vem se dissolvendo, para dar lugar a visões antagônicas não apenas sobre a economia e as políticas públicas em geral, mas também sobre a própria democracia representativa. O não reconhecimento do resultado das eleições por forças políticas de centro, fortemente identificadas com o processo de redemocratização, era indício de que entraríamos em uma era de erosão da política democrática. [...] A democracia não é, obviamente, incompatível com a discordância entre aqueles que pensam diferente, nem com aguerridas disputas partidárias. O que a democracia não comporta é o “antagonismo disruptivo”, que se verifica quando as hostilidades se radicalizam a ponto de interromper a cooperação social. As divergências passam a ser processadas sem se observarem as regras constitucionais, e o adversário, a ser tratado como inimigo, tendo sua legitimidade contestada.

Assim, o que se observa é que os fenômenos antidemocráticos que atingiram o mundo – em países de uma forte democracia como os Estados Unidos – não tardaram a chegar ao Brasil, através do uso de discursos *antiestablishment* e promessas de uma nova política. No entanto, embora com apoio de grande parte da população que buscou nos discursos populistas a salvação para velhos problemas, o cenário de governabilidade não foi tão simples como prometido.

A atuação de instituições como o Supremo Tribunal Federal que, embora controverso em muitas questões, buscou enfrentar o Chefe do Executivo e manter a defesa da democracia, tornou a tarefa de modificar o Brasil e governar apenas para alguns uma tarefa mais difícil. Além disso, o enfrentamento à pandemia foi fator de dificuldade do governo Bolsonaro – e de inúmeras críticas à condução de pautas como vacinação, medidas de distanciamento e repartição de competências.

E é nesse cenário que os partidos políticos ingressaram em mais discussões no Supremo Tribunal Federal – vez que são legítimos para propositura de ações no controle concentrado de constitucionalidade. A partir de uma parcial análise quantitativa, verificou-se que foram julgadas mais ações propostas por partidos políticos que em anos anteriores. Assim, no próximo tópico, pretende-se apresentar uma análise em gráficos sobre a atuação partidária no controle concentrado e quais as nuances desse cenário.

Para tanto, buscou-se enfrentar algumas linhas de análise: quais os anos com maior julgamento de ações, qual o ano de ajuizamento dessas ações, quais os partidos com maior envolvimento, quais as temáticas mais envolvidas, quais os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram mais tratados, quantas ações envolvem a defesa da democracia, dentre outras análises que visam levar à resposta do problema.

4.2 A atuação dos partidos políticos no controle concentrado de constitucionalidade em números: uma análise jurisprudencial no Brasil a partir de 2018

A fim de contextualizar a atuação dos partidos no contexto do controle concentrado de constitucionalidade, busca-se realizar uma pesquisa quantitativa das decisões julgadas entre 2018 e 2021, com a coleta de dados como: quais partidos mais atuaram, quais ações mais utilizadas, quais os temas mais abordados, dentre outros que serão demonstrados na sequência. A pesquisa quantitativa busca demonstrar o incremento da atuação partidária e quais seus contornos, principalmente relacionados à defesa da democracia.

Busca-se, assim, demonstrar através de imagens, como a pesquisa quantitativa¹⁶ foi realizada no site do Supremo Tribunal Federal:

¹⁶ A pesquisa pode ser acessada pelo seguinte link: <http://bit.ly/3E0jddY> (STF, 2022).

Figura 1 – Pesquisa quantitativa no site do STF

Bases ×

Acórdãos
 Repercussão geral
 Súmulas
 Decisões monocráticas
 Informativos

Pesquisa em todos os campos

Pesquisar palavras-chave

Pesquisa em campos específicos

Número / Classe

Ementa / Decisão / Indexação

Tese

Tema

Observação

Partes

partido ou movimento ou progressistas ou "união brasil" ou "unidade pop"

Pesquisa por legislação

Norma Número

Art. +

Inc. +

Let. +

Par. +

Base

Acórdãos (368)
 Repercussão geral (0)
 Questões de ordem (2)
 Coletânea de acórdãos (0)

Decisões monocráticas (893)
 Informativos (0)
 Súmulas (0)

Data de julgamento ▲

De Até

01/01/2014 31/12/2021

Classe ▲

ADI (260)
 ADPF (95)
 ADC (8)
 ADO (5)
 ARE (123)
 Rcl (39)
 RE (38)
 MS (10)
 HC (8)
 AI (5)
 Pet (4)

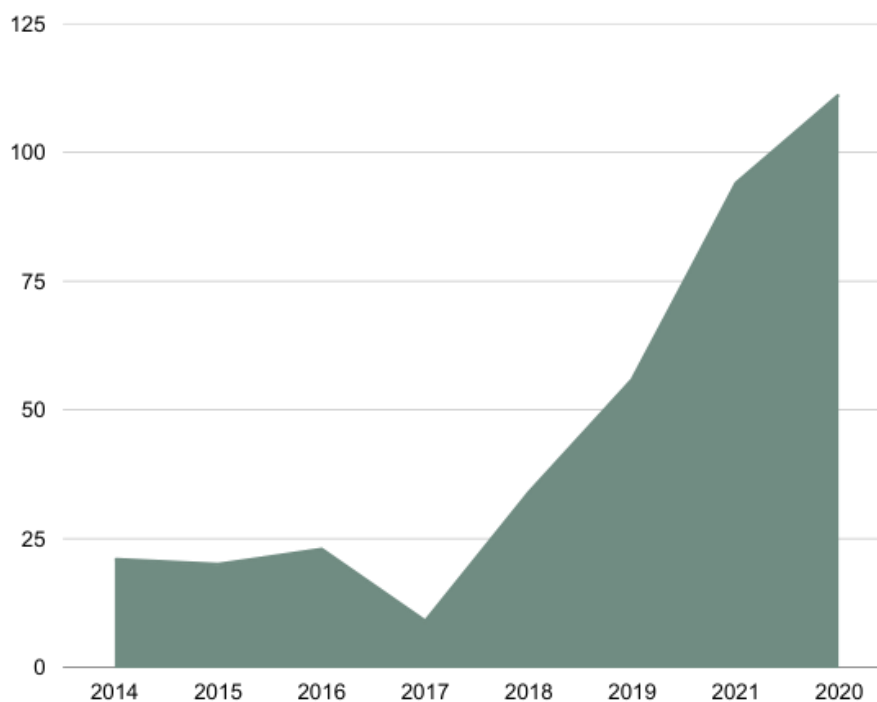
▼

Fonte: STF (2022).

Em primeiro momento, demonstra-se o incremento das ações ajuizadas por partidos políticos ao longo dos anos a partir de uma pesquisa simplificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com os parâmetros apresentados na metodologia. Neste gráfico, foram consideradas todas as decisões que obtiveram

como resultado a pesquisa realizada no site do Tribunal, sem a exclusão de nenhuma decisão. Busca-se, aqui, demonstrar o evidente aumento da atuação dos partidos desde o ano de 2014.

Figura 2 – Pesquisa geral sobre atuação partidária entre 2014-2021



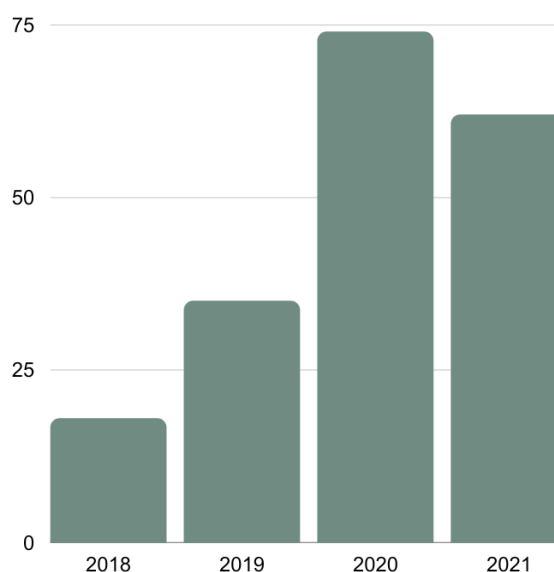
Fonte: Apêndice A.

A Figura 2 demonstra que houve um forte incremento da atuação partidária a partir do ano de 2018, com uma crescente nos anos de 2019 e 2020 e leve queda no ano de 2021. Além disso, a fim de corroborar com tal posição, no ano de 2022, até a data de 30/09/2022 foram encontrados 74 resultados na busca com os mesmos parâmetros. Insta salientar que, conforme demonstrado na sequência, muitas ações do ano de 2020 tinham como objeto questões relacionadas à pandemia de COVID-19, o que pode justificar o incremento neste ano.

Resta evidente, assim, que os partidos passaram a ser mais ativos em sede de controle de constitucionalidade a partir do ano de 2018, o que demonstra o amadurecimento da instituição na sua legitimidade democrática. Além disso, a pesquisa, embora simplificada, corrobora com a hipótese inicialmente levantada – embora ainda não a confirme.

Por conseguinte, foram encontradas 189 ações julgadas no período entre 2018 e 2021, ajuizadas por partidos políticos. Após rastreamento nas ações que de fato foram ajuizadas por partidos e não compreendiam recursos, como agravo ou embargos e, retiradas as ações duplicadas por medidas cautelares, o gráfico de atuação restou acertado nos seguintes termos:

Figura 3 – Ações ajuizadas por partidos políticos entre 2018-2021



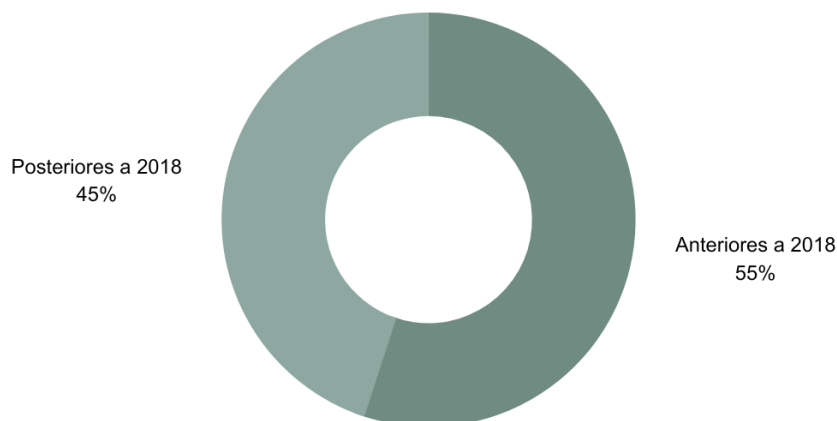
Fonte: Apêndice A.

A análise melhor aprofundada da Figura 3 corrobora com o demonstrado na Figura 2, acerca do crescimento de atuação dos partidos entre 2018 e 2021 e o maior período de ações julgadas em 2020. Ou seja, a partir de uma análise mais minuciosa, o previamente analisado se confirma: os partidos atuaram mais nos últimos anos ao levar à jurisdição constitucional as mais diversas controversas no que toca o controle constitucional de leis e atos normativos.

Além disso, busca-se fazer uma ressalva na presente pesquisa, no que toca a data de protocolo das ações. Em pesquisa no site do Supremo Tribunal Federal, não é possível realizar uma pesquisa quantitativa de ações protocoladas em determinado ano, o que torna inviável de mensurar quantas ações foram protocoladas pelos partidos políticos entre os anos de 2018 e 2021 – aquelas que estão pendentes de julgamento ou foram julgadas no ano de 2022. Apenas é possível concluir quais ações foram julgadas no período da pesquisa.

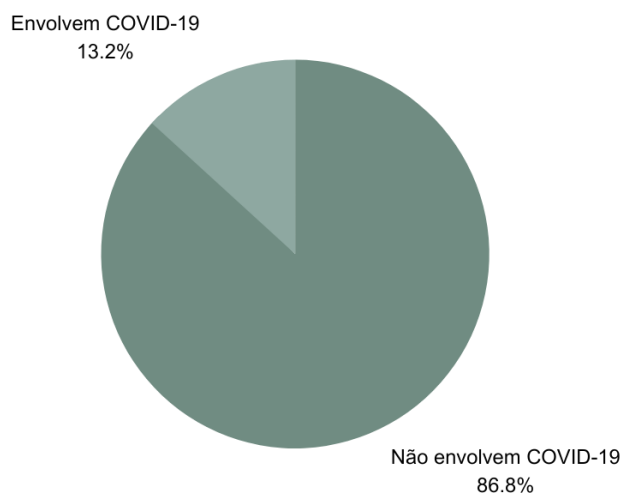
Portanto, para que a pesquisa não restasse deturpada, a partir das 189 ações previamente analisadas, busca-se demonstrar quais foram ajuizadas antes do ano de 2018 e quais foram ajuizadas após o ano de 2018 (entre 2018 e 2021) a partir do seguinte gráfico da Figura 4:

Figura 4 – Data de ajuizamento das ações analisadas



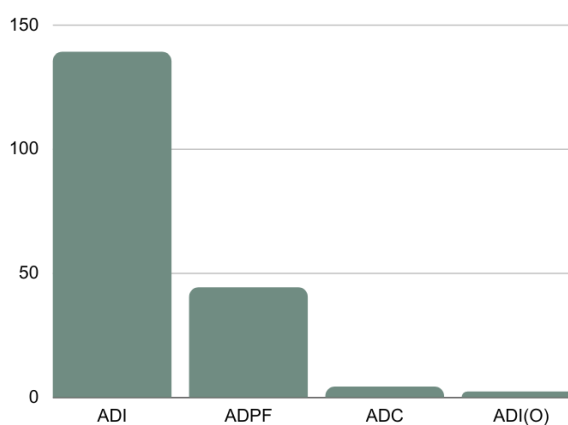
Fonte: Apêndice A.

Outrossim, o ano de 2020 foi acometido pela pandemia da COVID-19, que gerou efeitos em todos os âmbitos da sociedade, inclusive no político-jurídico. Assim, diversas foram as ações protocoladas que versaram sobre temas relacionados à pandemia, como a repartição de competências, obrigatoriedade da vacinação e medidas de restrição da locomoção. Algumas dessas ações, dentre as 189 ações analisadas protocoladas por partidos políticos, versavam sobre a temática, conforme a Figura 5:

Figura 5 – Decisões que envolveram a temática da COVID-19

Fonte: Apêndice A.

Ainda, acerca da incidência de ações, grande parte se tratava de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o que demonstra qual a tendência de atuação dos partidos, como visto na Figura 6:

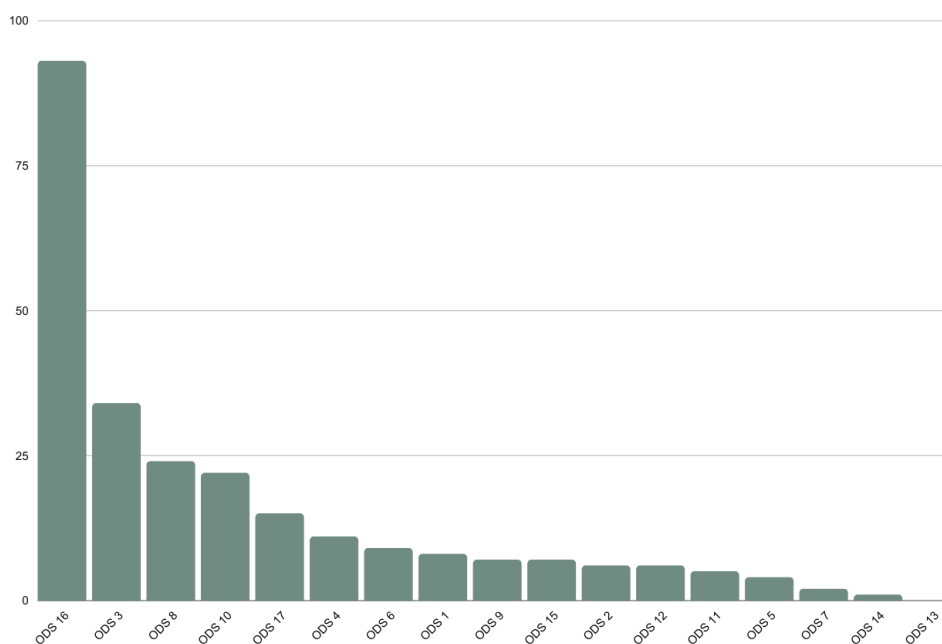
Figura 6 – Incidência de ações do controle concentrado

Fonte: Apêndice A.

No mais, foram analisados quais os partidos mais atuantes no período. Ressalta-se que alguns partidos se integraram a outros ou se fundiram, em criação a novos partidos – referidos em nota de rodapé.

Ademais, o site do STF aponta, em cada decisão, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁷ vinculado. A partir da análise realizada, verifica-se que houve uma forte incidência do Objetivo n. 16, que trata das instituições. Por essa razão, demonstra-se quais ODS mais apontadas nas decisões (Figura 7).

Figura 7 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável vinculados



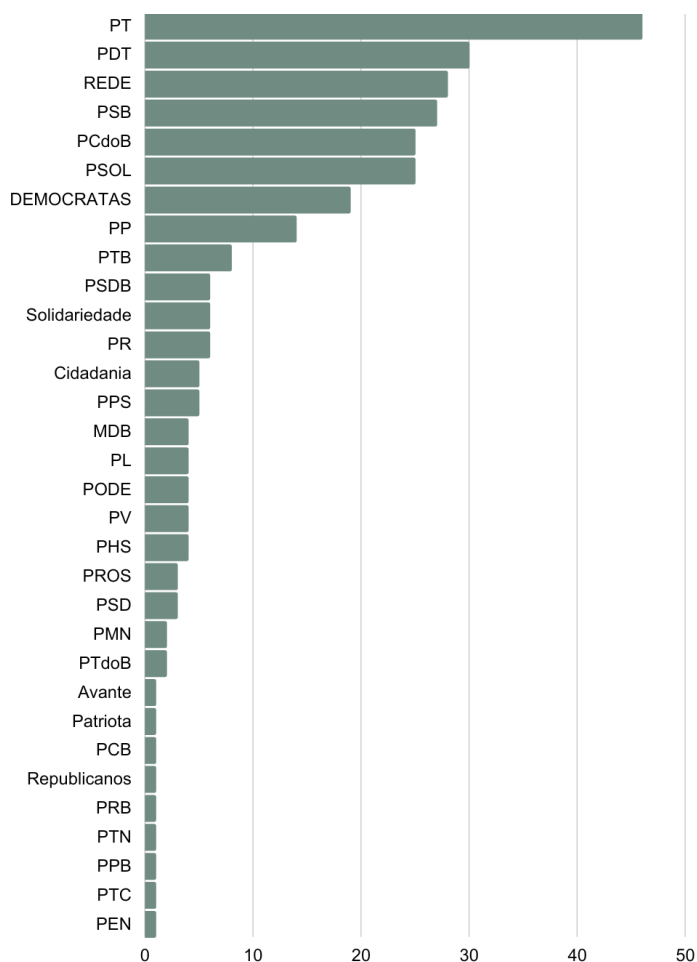
Fonte: Apêndice A.

Assim, a pesquisa demonstrou que os partidos políticos podem ser também grandes aliados no cumprimento dos ODS (Figura 8), vez que, ao levarem tais assuntos ao STF, geram discussões e atitudes voltadas aos temas.

Sobre o contexto democrático, a ODS n. 16 trata do objetivo de propiciar sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, além do acesso à justiça para todos e da instauração de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Além disso, dentre os objetivos apontados na ODS n. 16, consta a garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todas as esferas.

¹⁷ Os objetivos do desenvolvimento sustentável são parte de uma iniciativa global para o desenvolvimento econômico, inclusão social, sustentabilidade, erradicação da pobreza, dentre outras ações para alcançar o desenvolvimento sustentável de países ao redor do mundo. Coordenado pela Organização das Nações Unidas, o Plano de Ação Global foi adotado em 2015 e se desenvolve em quatro pilares: declaração, objetivos, acompanhamento e avaliação e implementação.

Figura 8 – Partidos com maior atuação no período¹⁸



Fonte: Apêndice A.

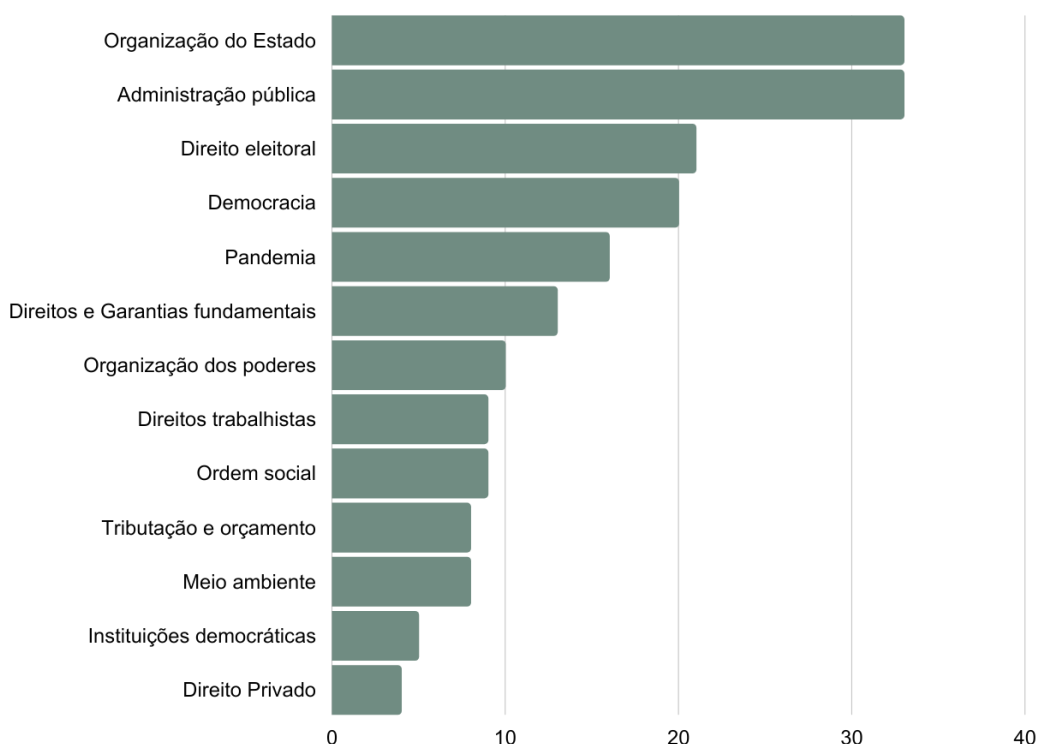
Deste modo, ainda que o objeto da pesquisa não envolva diretamente o viés partidário da atuação, cabe salientar a atuação massiva dos partidos considerados de

¹⁸ Os partidos PSL (Partido Social Liberal) e o Democratas se dissolveram e formaram o União Brasil. O partido PR (Partido da República) atualmente é o Partido Liberal (PL). O partido PHS (Partido Humanista da solidariedade) foi incorporado pelo PODEMOS. O partido PPS (Partido Popular Socialista) atualmente é o Cidadania. O partido PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil) atualmente é o Avante. O partido PRB (Partido Republicano Brasileiro) atualmente é o Republicanos. O partido PTN (Partido trabalhista Nacional) atualmente é o PODEMOS. O partido PPB (Partido Progressista Brasileiro) atualmente é o PROGRESSISTAS. O partido PTC (Partido Trabalhista Cristão) atualmente é o AGIR. O partido PEN (Partido Ecológico Nacional) atualmente é o Patriota.

esquerda, oposição ao governo Bolsonaro, como Partido dos Trabalhadores, Rede Sustentabilidade, Partido Democrático Trabalhista e Partido Socialista Brasileiro.

Foi realizada, ainda, uma pesquisa temática das decisões analisadas, a partir da análise das ementas e decisões proferidas e de um sumário prévio baseado na Constituição Federal. Grande parte das decisões envolveram Organização do Estado e dos Poderes e questões atinentes ao Direito Eleitoral, como visto na Figura 9:

Figura 9 – Temática das ações ajuizadas

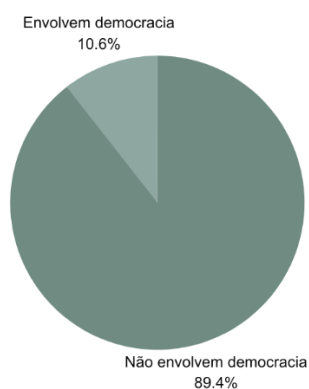


Fonte: Apêndice A.

A partir dessa análise, a fim de afunilar o presente estudo e responder a hipótese levantada, verificou-se as especificações das ações que envolvem a defesa da democracia. Foram buscados os principais partidos que atuaram no período, a data de ajuizamento das ações e quais os temas correlatos à democracia trabalhados nas ações.

Assim, os próximos gráficos demonstrados apontam uma pesquisa quantitativa específica em temáticas que envolvem o princípio democrático, de forma direta ou indireta. Muitas ações, ainda que não tratem especificamente da democracia, a possuem em sua fundamentação.

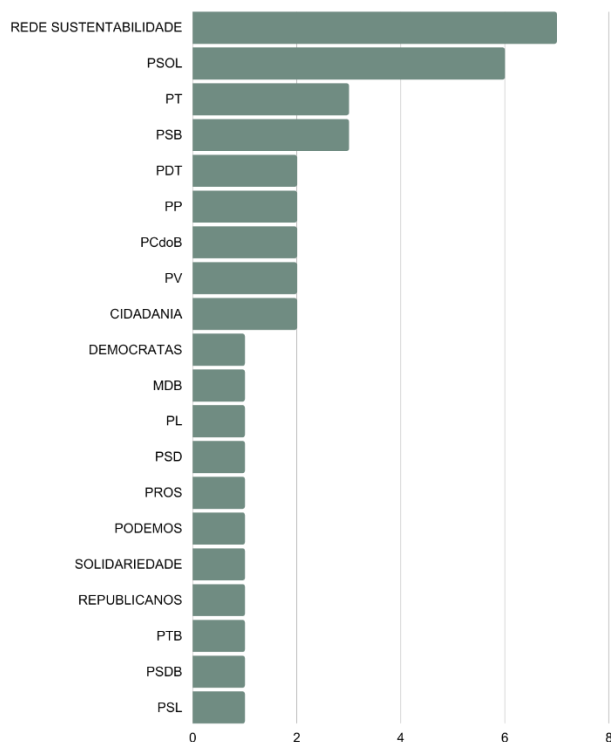
Figura 10 – Ações que envolveram democracia



Fonte: Apêndice A.

Nesse sentido, os partidos com maior atuação sobre o tema da democracia seguem a tendência da pesquisa geral, com maior atuação dos partidos de oposição ao governo 2019-2022, com destaque aos partidos Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade.

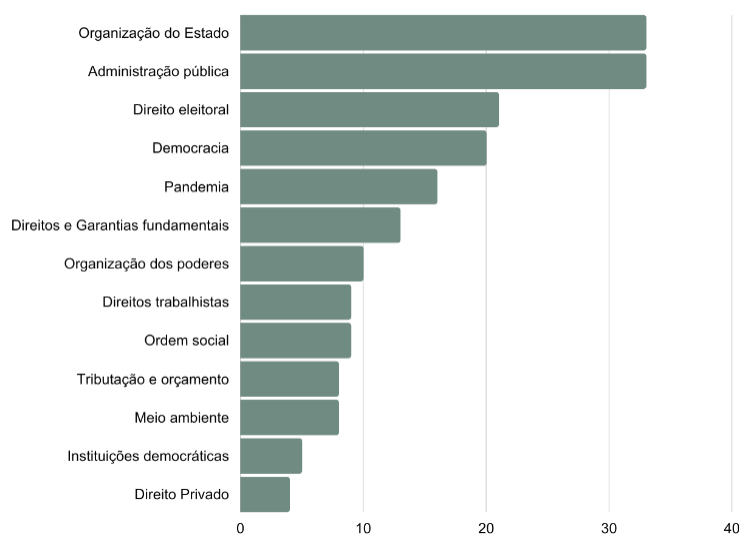
Figura 11 – Partidos com maior atuação no período em ações que envolveram democracia



Fonte: Apêndice A.

Ainda, acerca dos assuntos correlatos à democracia, verifica-se que as ações seguiram o padrão geral já analisado, ao envolver a organização do Estado, dos Poderes e o Direito Eleitoral. O acesso à informação e o direito à transparência também foram encontrados na pesquisa, de forma muito conectada ao princípio democrático:

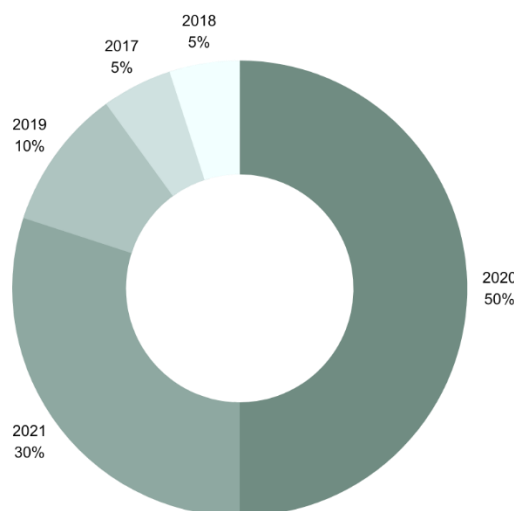
Figura 12 – Temas correlatos às ações que envolveram democracia



Fonte: Apêndice A.

Por fim, dentre as ações que envolvem a defesa da democracia, a data de protocolo demonstra que grande parte das ações foram protocoladas entre 2018-2021, o que corrobora a hipótese levantada no presente trabalho, de maior atuação no governo Bolsonaro – que remonta à crise democrática.

Figura 13 – Data de ajuizamento das ações que envolveram democracia



Fonte: Apêndice A.

Assim, a partir da pesquisa quantitativa inicialmente levantada, verifica-se uma grande atuação dos partidos políticos no controle de constitucionalidade. Ainda que nem todas as ações versem sobre a defesa da democracia, muitas abordam outros princípios correlatos como separação dos poderes e federalismo ou, ainda, defesa de direitos fundamentais como saúde e educação.

Passa-se, no próximo capítulo, a uma análise qualitativa das ações que foram apontadas como relacionadas à defesa da democracia, a fim de compreender como a atuação dos partidos foi recebida pelo Supremo Tribunal Federal e quais as consequências práticas dessa atuação.

4.3 A indispensabilidade dos partidos políticos para defesa do modelo democrático constitucional brasileiro e o combate ao *antiestablishment*

A partir da análise quantitativa levantada, foram encontradas ações que envolvem a democracia – seja de forma direta ou de forma indireta. Assuntos como direito à informação, funcionamento parlamentar e organização do Estado foram levados ao Supremo Tribunal Federal com a defesa da democracia como plano de

fundo. O que se pretende analisar, nos próximos parágrafos, é a atuação partidária nesse cenário e os desdobramentos das referidas ações.

Foram selecionadas vinte decisões em âmbito de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas por partidos políticos a partir do viés democrático que envolveu cada uma das decisões. Serão analisadas, nas referidas ações, pontos que relacionam a atuação partidária em prol da democracia e quais os argumentos utilizados no ajuizamento e na posterior decisão do Supremo Tribunal Federal.

Quadro 2 – Relação de decisões analisadas de modo qualitativo no presente estudo

Ação	Número	Data de Julgamento	Assunto relacionado
ADPF	541	26/09/2018	Direito eleitoral
ADI	5709	27/03/2019	Organização do Estado
ADI	6121	13/06/2019	Organização dos poderes
ADI	6347	30/04/2020	Acesso à informação
ADI	6343	06/05/2020	Organização do Estado
ADI	6359	14/05/2020	Direito eleitoral
ADPF	572	18/06/2020	Organização dos poderes
ADPF	722	20/08/2020	Direito à privacidade
ADI	6395	31/08/2020	Direito Eleitoral
ADPF	690	15/03/2021	Acesso à informação
ADI	6543	29/03/2021	Educação
ADI	6696	26/08/2021	Tributação e orçamento
ADI	6751	08/09/2021	Organização do Estado
ADI	6685	27/09/2021	Organização dos Poderes
ADI	6565	11/10/2021	Segurança nacional
ADI	6529	11/10/2021	Educação
ADPF	686	19/10/2021	Princípios e garantias fundamentais

ADPF	871	23/11/2021	Organização dos poderes
ADPF	850	17/12/2021	Direito à transparência
ADPF	854	17/12/2021	Direito à transparência

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Apêndice A por ordem de data de julgamento.

A primeira ação a ser analisada trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121, protocolada em 2019 pelo Partido dos Trabalhadores, contrária ao ato do Chefe do Executivo que extinguiu de forma unilateral órgãos colegiados que permitiam a participação popular em políticas públicas (BRASIL, 2019a).

A ação foi ajuizada a fim de questionar artigos do Decreto n. 9.759/19, editado pelo então presidente Jair Bolsonaro, que extinguiu órgãos colegiados instituídos em lei, sob a justificativa de que sua inconstitucionalidade está na violação aos princípios democráticos e republicanos, previstos no artigo 1º da Constituição Federal. Em defesa, a presidência alegou ter respeitado os limites da competência do Chefe do Executivo, sustentando pela improcedência da ação (BRASIL, 2019a).

Em seu voto, o relator Ministro Marco Aurélio analisou, em medida de urgência, o pedido de inconstitucionalidade do referido decreto. Em análise acerca dos limites da atuação do próprio Poder Judiciário ao caso e, ainda, acerca da competência do Poder Executivo em realizar tal medida via decreto, o relator argumentou no sentido de que, para resolver a questão sem ferir o princípio da separação dos poderes, é necessário que se compreenda o viés democrático da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a).

Nesse sentido, o relator apontou que a democracia “deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, a igual participação política de todos os membros da comunidade”. Assim, os processos democráticos devem oferecer a participação das pessoas na tomada de decisões, a fim de assegurar a própria democracia. As pessoas, em uma sociedade democrática, não são meras distribuidoras de voto, mas fiscalizadoras, participantes e controladoras da atividade estatal (BRASIL, 2019a, n.p.).

Assim, a partir de uma análise democrática, o relator compreendeu o caráter participativo da Constituição Federal de 1988, que disponibiliza institutos para gestão ou fiscalização das políticas públicas pelas pessoas e, em medida cautelar, votou pela suspensão do referido dispositivo – seguido pela maioria dos ministros. Portanto, a

extinção dos órgãos colegiados através de decreto, a partir da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal, se tratou de uma tentativa de escantear o Poder Legislativo desse processo democrático (BRASIL, 2019a).

A seu turno, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 686, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol) no ano de 2020 e julgada no ano de 2021, versou sobre os discursos e pronunciamentos lesivos do Presidente da República – Jair Bolsonaro, Ministros e outros membros do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2021f).

O partido, em suas alegações, apontou que as autoridades reclamadas estavam proferindo declarações e participando de manifestações antidemocráticas, contrárias às instituições como Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal. Além disso, alegou que o então Presidente da República não estava cumprindo o papel a ele reservado de desenvolver políticas públicas de enfrentamento à pandemia da COVID-19. Assim, as condutas estariam violando os preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito e da proteção da saúde, previstos na Carga Magna (BRASIL, 2021f).

No voto, a relatora Ministra Rosa Weber apontou que a petição inicial não estava provida de elementos suficientes para uma pretensão de natureza judicial, vez que não apontava especificamente quais os atos a serem impugnados e, ainda, um dos atos proferidos pelo Ministro da Educação à época já estava sendo objeto de análise em Inquérito próprio para tanto. Além disso, nos termos em que o pedido foi formulado, apenas havia uma pretensão de que o Presidente da República agisse de acordo com a Constituição Federal, o que já é esperado no Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2021f). Nesse sentido:

Inviável, desse modo, no âmbito da arguição de descumprimento, a apuração de supostos ilícitos penais ou violações funcionais decorrentes de comportamentos individuais ou multitudinários, dolosos ou culposos, cuja análise exija cognição ampla e exauriente, em conformidade com os postulados informadores do contraditório substancial e da ampla defesa, inclusive do direito à prova (BRASIL, 2021f, n.p.).

Ainda, em observância do próprio princípio democrático, o Poder Judiciário deve respeito ao espaço deliberativo dos demais poderes e às escolhas políticas dos representantes do povo, além de não estar apto para dar sentido ao pedido do autor, ora obscuro. Assim, a relatora votou pelo não conhecimento da referida arguição (BRASIL, 2021f).

Por outro lado, os ministros Ricardo Lewandowski e Edson Fachin votaram pelo conhecimento da arguição, através do argumento de que a ADPF é maneira adequada para reparar ou evitar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, em sede de controle abstrato de constitucionalidade. O Ministro Lewandowski apontou o princípio republicano, juntamente com os princípios democráticos e federativos como núcleos essenciais da Constituição e, portanto, basilares para análise da questão em voga (BRASIL, 2021f).

Na argumentação, o Ministro apontou que, em uma República democrática, qualquer pronunciamento realizado por figuras públicas pode estimular ou fomentar reflexões e atitudes de violência e desrespeito aos princípios fundamentais, principalmente com o amplo uso das redes sociais, o que pode aumentar o fenômeno da polarização de grupos (BRASIL, 2021f). Assim:

Anoto que, sobretudo, o discurso político tendente à polarização – ou seja, aquele que, sob pretexto de defesa da democracia, ataca pilares importantes dela, tais como a classe política, os meios de informação midiáticos, o Congresso Nacional, o Poder Judiciário, disseminando desinformação e desconfiança, interditando o diálogo público, subvertendo as instituições democráticas e corroendo o Estado de Direito – deve sujeitar-se ao crivo do Poder Judiciário pela via da ADPF. Isso porque a palavra de agentes governamentais graduados possui elevado valor, e não pode ser menosprezada, até mesmo enquanto ameaça a preceitos fundamentais da Constituição. Eventual procedência da demanda ostenta grandioso efeito simbólico, podendo vir a ser sucedida por medidas executórias diversas, no bojo de uma efetivação complexa (BRASIL, 2021f, n.p.).

No entanto, por fim, vencidos os votos dos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, a fim de não conhecer a referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em razão de sua não especificidade e clareza para determinar os atos que estariam causando as lesões a preceitos fundamentais em comento (BRASIL, 2021f).

Outra ação que se busca analisar no presente estudo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a n. 722, ajuizada pelo Rede Sustentabilidade em 2020 e julgada, de forma cautelar, no mesmo ano. A ação visava atacar ato do Ministério da Justiça e da Segurança Pública que promoveu a investigação sigilosa de servidores federais e estaduais integrantes do “movimento antifascismo e professores universitários” (BRASIL, 2020e, n.p.).

Assim, a alegação do partido autor apontou que havia perseguição política e ideológica contra opositores do governo, a partir de violação de diversos preceitos

fundamentais como a liberdade de expressão, direito à intimidade e liberdade de reunião e associação, sem que houvesse quaisquer riscos à segurança pública ou à integridade nacional (BRASIL, 2020e).

No voto, a Ministra Cármen Lúcia aduziu acerca da plausibilidade nos elementos presentes na petição inicial, visto que, diante do exposto, as garantias dos cidadãos estariam fragilizadas. Conforme a relatora, "A República não admite catacumbas. A Democracia não se compadece com segredos. [...] Seu objetivo é possibilitar o sossego pessoal e a dignidade individual" (BRASIL, 2020e, n.p.).

Assim, a partir do abuso estatal na atuação para investigar, de forma sigilosa, participantes de movimentos políticos, houve uma afronta aos direitos fundamentais e ao princípio democrático, sendo deferida a medida cautelar para suspender qualquer ato que limitasse o exercício da liberdade de expressão, reunião e associação dos cidadãos envolvidos na referida investigação (BRASIL, 2020e).

Outrossim, analisa-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6529, ajuizada em 2020 pelos partidos Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro (PSB), e julgada em 2021, que tratou sobre a solicitação de dados de inteligência aos órgãos do sistema brasileiro de inteligência e vedação ao desvio de finalidade e abuso de poder pelo Presidente da República – até então, Jair Bolsonaro (BRASIL, 2021b).

A ação buscou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.883 de 1999 em conformidade com o Decreto n. 10.445 de 2020, a fim de que o compartilhamento de dados do Sistema Brasileiro de Inteligência preserve as garantias fundamentais dos cidadãos, principalmente no que toca a motivação das solicitações, ao preservar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, além da proteção aos sigilos da reserva de jurisdição. A argumentação dos partidos alegou que o Decreto impugnado tornou ainda mais discricionário a requisição de informações à ABIN, o que poderia levar ao desvirtuamento de sua finalidade (BRASIL, 2021b).

Inicialmente, em julho de 2020, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a medida cautelar para dar interpretação conforme ao artigo da Lei 9.883/99 e estabelecer que os dados pessoais só poderiam ser fornecidos à ABIN quando comprovado interesse público, com a devida motivação para eventual controle pelo Poder Judiciário, além de necessitar de procedimento instaurado e registro em sistemas eletrônicos para acesso em caso de necessária responsabilização (BRASIL, 2021b).

Em dezembro de 2020, no entanto, o partido Rede Sustentabilidade protocolou petição para arguir o descumprimento da medida cautelar pela Agência Brasileira de Inteligência e pelo Gabinete de Segurança Institucional, visto que haveria uma suspeita da confecção de relatórios pelos órgãos, a fim de auxiliar, de forma ilícita, investigações que tinham como alvo a família presidencial. O Supremo Tribunal Federal, ouvidas as demais partes da ação, oficiou a Procuradoria-Geral da República para investigar os fatos descritos pelo partido (BRASIL, 2021b).

A relatora Ministra Cármen Lúcia, em seu voto, destacou a conexão entre a atividade de inteligência e a democracia, ao reforçar que, apesar da atividade de inteligência estar associada ao processo sigiloso de coleta de informações, o processo democrático não admite arbitrariedades e todas as instituições estão sujeitas à lei. Além disso, as agências de inteligência são instrumentos para a manutenção da própria trajetória democrática da sociedade, ainda que algumas de suas atividades não representam a transparência sustentada pelas democracias (BRASIL, 2021b).

As atividades de inteligência devem ser compatibilizadas com o regime democrático, no qual não se admite a perseguição de opositores e aparelhamento político do Estado. O histórico de abusos relatados quanto ao serviço de inteligência recomenda o efetivo controle dessa atividade, assegurando que se cumpra estritamente sua finalidade institucional. Trata-se de preocupação global. O Centro de Genebra para Controle Democrático das Forças Armadas (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF), em estudo sobre o controle dos serviços de inteligência em regimes democráticos, alerta para a dificuldade de supervisão dessas agências, pelas peculiaridades de suas atividades e do grau de sigilo com que operam (BRASIL, 2021b, n.p.).

Assim, em observância aos preceitos democráticos, do interesse público na atuação e da não admissão do uso para finalidades pessoais ou perseguição a oponentes políticos, em decisão unânime, o Supremo Tribunal Federal confirmou a cautelar deferida pelo plenário e conheceu parcialmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL, 2021b).

Por conseguinte, busca-se analisar o conteúdo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.709, proposta em 2017 pelo Rede Sustentabilidade contra a Medida Provisória n. 782/2017, editada pelo então presidente Michel Temer e convertida na Lei n. 133.502/2017 (BRASIL, 2019c).

Na ação, o partido argumentou pela inconstitucionalidade da referida Medida, visto que se tratava de reedição de Medida Provisória na mesma sessão legislativa, com o objetivo de reorganizar os Ministérios e a Presidência da República – dentre

outras medidas, como a inclusão do cargo de Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República no rol de Ministros do Estado. A argumentação apontou a deflagração da norma constitucional a fim de evitar que o então Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República perdesse o foro privilegiado para processos criminais (BRASIL, 2019c).

No voto, a relatora Ministra Cármen Lúcia apontou que, para resguardar a funcionalidade das instituições e da própria democracia, é necessário que se realize uma interpretação restritiva do artigo da Constituição Federal que dispõe sobre a reedição de medidas provisórias, vez que é medida excepcional do Poder Executivo é não se trata de uma função típica desse Poder (BRASIL, 2019c). Nesse sentido expôs a relatora:

O procedimento estabelecido constitucionalmente para o exercício da função legislativa pelo Poder Executivo deve ser respeitado estrita e restritivamente, como mecanismo de controle e tutela do adequado funcionamento das instituições democráticas de nosso Estado, para realização com máxima eficácia do postulado de independência e harmonia entre os Poderes da União [...] O exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade impõe o dever de fidelidade ao Estado Democrático constitucional e a máxima eficácia à força normativa da Constituição (BRASIL, 2019c, n.p.).

O Ministro Edson Fachin, em seu voto, descreveu o reconhecimento de que a proteção da democracia está atrelada à soberania do Parlamento, violada no presente caso pela reedição de Medida Provisória acerca de matéria já rejeitada na mesma sessão legislativa. Assim, julgada procedente a ação pela inconstitucionalidade da Lei oriunda da Medida Provisória editada pelo Presidente da República (BRASIL, 2019c).

Busca-se analisar, por conseguinte, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 541, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, que buscou proteger o exercício do direito ao voto. Na ação, o partido propôs a ADPF a fim de não recepcionar artigo de lei que autoriza o cancelamento do título de eleitor de pessoas que não realizem o cadastramento biométrico (BRASIL, 2019c).

Na petição inicial, o partido apontou que a biometria é instrumento a ser utilizado a favor da democracia, na proteção contra fraude eleitoral, o qual não deve ser utilizado para violar direitos políticos dos cidadãos. Ainda, apontou que a medida é desproporcional, uma vez que o ônus pode deslegitimar o próprio resultado das eleições. Aduziu, além disso, que pessoas mais humildes ou com menos condições financeiras podem não ter acesso à informação necessária ou aos meios de locomoção para realizar o recadastramento, o que violaria o princípio da igualdade (BRASIL, 2019c).

No voto, o relator Ministro Luís Roberto Barroso apontou que não houve, no caso, violação do princípio democrático, da cidadania ou do direito ao voto, visto que a Constituição prevê, para exercício do direito ao voto, o alistamento eleitoral – para que o processo ocorra de forma legítima, segura e igualitária. Sendo assim, é válido condicionar o exercício do voto à revisão do título, uma vez que gera as mesmas restrições do não alistamento eleitoral – já previstas na Constituição Federal (BRASIL, 2019c).

O Ministro Ricardo Lewandowski, voto vencido na ação, argumentou pela concessão da medida liminar, ao apontar que muitos cidadãos não puderam realizar o cadastramento eleitoral – seja pela sua hipossuficiência ou pela moradia em locais de difícil acesso. Essa restrição, portanto, conforme apontou o Ministro, deixaria de fora diversos eleitores do jogo democrático e levaria a um óbice ao sufrágio – tão importante no Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2019c).

Por fim, a cautelar foi indeferida e, julgado o mérito, para validar o cancelamento do título de eleitor em caso de não comparecimento ao processo de revisão eleitoral e, assim, declarar improcedente a ação por não violar o princípio democrático e de sufrágio universal (BRASIL, 2019c).

Outra ação que envolve o direito eleitoral foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6359, ajuizada pelo partido Progressistas em 2020 e julgada no mesmo ano. A ação buscava a inconstitucionalidade de artigos das Leis 9.504/97 (Lei das Eleições), da Lei Complementar n. 64/1990 e da Resolução n. 23.609/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, que dispunha sobre o registro de candidatos para as eleições do ano de 2020 (BRASIL, 2020c).

Os dispositivos impugnados buscavam a inconstitucionalidade dos prazos para filiação partidária e modificação do domicílio eleitoral, em razão dos impactos da pandemia da COVID-19 no atendimento às formalidades que envolviam a filiação partidária e nos eventos partidários para escolha e organização de candidaturas. A argumentação se baseou na ofensa ao princípio democrático, à igualdade política e à soberania popular (BRASIL, 2020c).

Em seu voto, a relatora Ministra Cármen Lúcia apontou que não houve, no caso concreto, parâmetros reais de que as medidas de enfrentamento à COVID-19 geraram a necessidade de suspensão da referida norma – no que toca o prazo para filiação partidária. Nesse sentido, não houve um liame entre a situação excepcional de pandemia e a violação ao princípio democrático e à soberania nacional – ainda que

se reconheçam as dificuldades do período pandêmico. Além disso, a relatora apontou que a suspensão dos prazos previstos em lei geraria um risco ainda maior ao Estado Democrático de Direito, ao deixar vulnerável o princípio democrático e a soberania popular (BRASIL, 2020c).

Não se pode descuidar que o atendimento da pretensão cautelar ora deduzida traz consigo o risco nada desprezível de desencadear um processo capaz de conduzir o pleito eleitoral de 2020 a situação de intolerável estado de exceção, identificado, na acepção de Giorgio Agamben, com a suspensão da ordem jurídica estabelecida, o rompimento do tecido da ordem instituída, na medida em que situações jurídicas fundamentais para a manutenção do Estado democrático e da forma federativa do Estado resultariam destituídas de qualquer conteúdo normativo que as regulamentasse. Aporia que leva à anomia. [...] Nesse contexto, as regras conformadoras dos ritos e procedimentos ínsitos à democracia devem ser reverenciadas como o que são: garantias de existência perene do regime democrático (BRASIL, 2020c, n.p.).

Destarte, conforme a relatora, em termos incertos como o da pandemia, é necessário que se preservem os procedimentos já estabelecidos pelas instituições democráticas, ainda que de forma imperfeita. Por fim, a ação foi julgada improcedente, por maioria, e referendada a decisão em medida cautelar para indeferir o pedido partidário (BRASIL, 2020c).

Por conseguinte, busca-se analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6395, ajuizada pelos partidos PSB, DEM, MDB, PCdoB, PDT, PL, PP, PSD, PSDB, PT, Solidariedade, PSol, PSL, PTB, Cidadania, Republicanos e Podemos, no ano de 2020 e julgada no mesmo ano, que buscou a inconstitucionalidade de dispositivos das Resoluções n. 23.604/19 e 21.841/04 do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2020d).

A alegação dos partidos apontou, em sede de inconstitucionalidade formal, a violação da competência legislativa do Congresso Nacional para regular a temática da apresentação de contas pelos partidos políticos. Ainda, no que toca a inconstitucionalidade material, as resoluções estariam ofendendo o princípio do contraditório e da ampla defesa, além de ofenderem o princípio da reserva legal e da separação dos poderes (BRASIL, 2020d).

Em seu voto, o relator Ministro Gilmar Mendes argumentou pela procedência da ação para realizar interpretação conforme na Resolução, a fim de não possibilitar a punição dos partidos políticos pelo repasse indevido de cotas do fundo partidário sem comprovação inequívoca de sua ciência. Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes

divergiu do voto do relator e entendeu pela improcedência dos pedidos e pela constitucionalidade das resoluções (BRASIL, 2020d).

No voto, o Ministro Alexandre de Moraes apontou que a prestação de contas pelos partidos políticos é aspecto fundamental para o sistema democrático, vez que são instituições necessárias ao sistema representativo. Nesse sentido, cabe ao judiciário zelar pelo cumprimento dos dispositivos existentes e pela repressão de condutas ilegítimas realizadas pelas instituições, que muitas vezes agem de acordo com interesses próprios e não coletivos. Assim, o Ministro reafirmou a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral em definir critérios e procedimentos para apreciação de contas partidárias (BRASIL, 2020d).

No contexto do sistema político-eleitoral brasileiro, cresce em importância o delineamento de um marco regulatório apto a proscrever dessa seara **práticas espúrias e prejudiciais à democracia brasileira**. [...] A “invisibilidade” e “ausência de responsabilização política” dos grupos de pressão, cuja atuação maior se dá exatamente por meio de doações e financiamento de campanhas, prejudicam a transparência do sistema eleitoral, afetando a plena aplicabilidade dos princípios de sustentação do sistema democrático de representação popular (BRASIL, 2020d, n.p., grifou-se).

Assim, de acordo com o voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o voto do relator, o Supremo Tribunal Federal declarou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ao declarar constitucional as resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2020d).

Por conseguinte, analisa-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, ajuizada pelo partido Cidadania em 2021 e julgada no mesmo ano, em face de dispositivo da Lei Orçamentária Anual de 2021 que, através da prática do “orçamento secreto”, violaria princípios da publicidade e transparência na gestão de orçamento público. O partido autor buscou a suspensão da execução das referidas verbas até a edição de norma que preveja transparência e critérios de impessoalidade e objetividade em sua distribuição (BRASIL, 2022b).

Em decisão liminar, o Tribunal entendeu pelo conhecimento em parte da arguição, ao determinar que o Congresso Nacional, a Presidência da República, a Casa Civil e o Ministério da Economia dessem ampla publicidade ao orçamento dos anos de 2020 e 2021, registrassem a execução das despesas em sistemas para amplo acesso público e, ainda suspendessem a execução dos recursos do ano de 2021 até o julgamento do mérito da ação. Nesse sentido, a decisão em medida liminar apontou que o sigilo do orçamento é prática contrária ao regime democrático, visto que não

permite a participação e acesso da população e entidades de controle na gestão financeira (BRASIL, 2022b).

Nesse sentido, cabe trazer à baila um trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação dos recursos públicos, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. [...] Não custa rememorar que os estatutos do poder, **numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível** (BRASIL, 2022b, n.p., grifou-se).

Por seu turno, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se manifestaram pela revogação da determinação de suspensão da execução orçamentária dos recursos do exercício de 2021 e apresentaram as informações requeridas pela Corte (BRASIL, 2022b).

Nesse sentido, o Tribunal, em Referendo à medida cautelar, por maioria, entendeu pelo acolhimento das informações prestadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo no cumprimento das medidas determinadas pela Corte e, em prol da garantia da continuidade dos serviços públicos, foi afastada a suspensão da execução orçamentária de 2021 (BRASIL, 2022b).

No mesmo sentido a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e ADPF n. 851, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), que tratavam sobre o “orçamento secreto”. À época deste estudo, ainda não houve o julgamento definitivo de mérito das ações (BRASIL, 2022c).

Outra ação que envolveu a democracia, no entanto, a nível municipal, foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 871, ajuizada pelo Partido Verde (PV), em face de ato que promoveu a recondução de membros da Mesa Diretora do Município de Campo Grande/MS para os mesmos cargos dentro da mesma legislatura (BRASIL, 2021h).

Em voto, a relatora Ministra Cármen Lúcia apontou que a alternância no poder é intrínseca aos princípios republicanos e democráticos, que rejeitam qualquer possibilidade de monopolizar o acesso aos mandatos. No entanto, em voga também

está o princípio federativo, que é estruturante do Estado Democrático de Direito. Assim, por maioria, o Tribunal entendeu pela procedência parcial da ADPF, ao permitir apenas uma reeleição consecutiva de membros da Mesa Diretora nas Câmaras Municipais para o mesmo cargo (BRASIL, 2021h).

Outra decisão no mesmo sentido foi proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6685, ajuizada pelo partido Progressistas em 2021 e julgada no mesmo ano, que buscou a não reeleição para cargos diretivos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, em vista dos princípios republicano e democrático (BRASIL, 2021h).

Em voto, o relator Ministro Alexandre de Moraes reforçou a alternância do poder como um pilar democrático e essencial ao princípio republicano, presente desde a primeira Constituição Brasileira Republicana em 1891 (BRASIL, 1891). Assim, no mesmo sentido da ADPF anteriormente analisada, restou procedente a ação para realizar interpretação conforme e permitir uma única reeleição sucessiva dos membros da mesa diretora da Assembleia Legislativa no Estado em questão (BRASIL, 2021h).

Em seguimento, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6543, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), objetivou a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n. 9.908 de 2019, que permitiu a designação de Diretor-Geral de Centro Federal de Educação, Tecnologia, de Escola Técnica Federal e de Escola Agrotécnica Federal, em caso de vacância do cargo. A argumentação é de que houve uma violação ao princípio da gestão democrática do ensino, visto que retirou da comunidade acadêmica a possibilidade de participação na escolha do corpo direto das instituições federais (BRASIL, 2021h).

Nesse sentido, ponderou-se a intervenção do Governo Federal na gestão democrática das instituições federais que, além do âmbito acadêmico, fere a observância a multiplicidade de ideias e saberes. No voto, a relatora Ministra Cármen Lúcia compreendeu que o dispositivo do Decreto Presidencial substituiu a atuação democrática da comunidade e restringiu a gestão democrática do ensino, além de restringir o pluralismo de ideias, atinente ao Estado Democrático de Direito. Assim, por maioria, restou declarado inconstitucional o dispositivo do referido Decreto (BRASIL, 2021h).

No mesmo sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6565, ajuizada pelo Partido Verde (PV), ajuizada em 2020 e julgada em 2021, que buscou a

inconstitucionalidade de dispositivo de Lei que violaria a autonomia universitária na nomeação de Reitores e Vice-reitores de universidades. Assim, conforme a alegação, o Governo Federal estaria “atentando contra a autonomia universitária ao efetiva a nomeação de reitores sem legitimação democrática das comunidades acadêmicas” (BRASIL, 2022a, n.p.).

Em seu voto, o relator Ministro Edson Fachin apontou que o princípio da autonomia universitária decorre de um longo processo histórico, que coloca sob o escopo democrático o tema:

Tanto de facto quanto de jure, a autonomia universitária consagrada na Constituição de 1988 importa na mais absoluta recusa da política de intervencionismo e de violação de direitos humanos praticada durante o Regime Ditatorial. É por essa razão que a autonomia universitária informa garantia de não-repetição, isto é, trunfo dos corpos universitários contra eventuais tendências expansivas dos poderes instituídos que venham a reproduzir práticas violadoras pretéritas (BRASIL, 2022a, n.p.).

Assim, o Ministro votou pelo deferimento parcial da cautelar, para conferir interpretação conforme aos artigos impugnados, a fim de que a nomeação atenda aos seguintes requisitos: estar na lista tríplice, respeitar o procedimento e organização realizados pela instituição universitária e recair sobre o docente indicado em primeiro lugar na lista (BRASIL, 2022a).

No entanto, vencido o voto do relator, no sentido de que não houve *fumus boni iuris* e *periculum in mora* no presente caso e, no que toca o mérito, não se tratou de violação à autonomia universitária ou à gestão democrática do ensino, vez que a escolha do Presidente da República por discricionariedade de chefes de outras instituições não é questionada em âmbito de inconstitucionalidade – como o caso do Chefe do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União. Indeferida, por maioria, a medida cautelar na ação e ainda não votada em sede definitiva o mérito (BRASIL, 2022a).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6751, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, o partido requerente buscou a inconstitucionalidade formal de ato que suprimiu a emissão de parecer pela Comissão Mista de Deputados e Senadores na análise de Medidas Provisórias diante da crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2021a).

Além da inconstitucionalidade formal pela violação à reserva legal de Resolução para regulamentar o tema, foi levantada a inconstitucionalidade material do ato, pelo

prejuízo ao exercício do direito de oposição e minorias parlamentares – direitos atinentes ao jogo democrático. Na ação, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se manifestaram no sentido de que o ato não concerne à atuação e controle pelo Poder Judiciário, além de apontarem a competência do Parlamento para regular o funcionamento das comissões (BRASIL, 2021a).

Em sua decisão, o relator Alexandre de Moraes apontou que o ato visava a aplicar o princípio da eficiência, que obriga o poder público a exercer, de forma eficaz e não burocrática, suas atividades. Além disso, o relator abordou o sistema de freios e contrapesos, em que há possibilidade de controle da atuação do legislativo pelo executivo – como o caso das Medidas Provisórias. Além disso, apontou que as modificações realizadas pelo Congresso Nacional permitiram a continuidade do processo legislativo, medida necessária para que a democracia não fique sobrestada em momento tão decisivo (BRASIL, 2021a).

O Ministro Edson Fachin, voto vencido na ação, argumentou que a atuação do Poder Executivo no processo legislativo deve ser excepcional, vez que as regras dispostas na Constituição Federal são necessárias para resguardar o próprio processo democrático. Como argumentado no voto

O devido processo legislativo exerce, neste sentido, não apenas uma função de mediação entre os vetores de poder que emanam do Executivo e do Legislativo, senão antes representa uma cláusula de garantia da orientação democrática da produção normativa. [...] Dessa forma, as limitações, formais e materiais, à edição e perpetuação das Medidas Provisórias, visam justamente a amoldar o sistema de freios e contrapesos necessário à separação dos Poderes no Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 [...] (BRASIL, 2021a, n.p.).

Por fim, a ação foi julgada improcedente, vez que a Corte entendeu que a pandemia da COVID-19 exigiu cautelas sanitárias que causaram a restrição da locomoção em todos os âmbitos da sociedade, inclusive nos três poderes. Acerca da alegação da não participação da oposição e das minorias parlamentares, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a nova dinâmica de votação não subverte a relação entre maioria e minoria nas casas parlamentares e não há razão para inconstitucionalidade material do ato (BRASIL, 2021a).

Outra ação que envolveu a COVID-19 foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6343, que definiu regras para distribuição de competências entre os entes federativos no período da pandemia. A ação, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, versou sobre a inconstitucionalidade da Lei 13.979 de 2020, que

tratava de ações para enfrentamento da emergência de saúde pública entre os entes federados (BRASIL, 2020a).

Na ação, o partido argumentou no sentido de que a restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal, ao necessitar de uma recomendação de autarquia federal – ANVISA –, ofendia a autonomia dos entes federados. Além disso, a necessidade de evidências científicas para tomada de decisões no período de pandemia poderia gerar barreiras para a implementação de medidas urgentes (BRASIL, 2020a).

Logo, a argumentação se direcionou a dois pontos principais: ofensa à autonomia dos estados e Distrito Federal no que toca o transporte intermunicipal e ofensa à autonomia pela subtração de competências comuns dos estados, Distrito Federal e Municípios sobre proteção e defesa da saúde (BRASIL, 2020a).

Na decisão em medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo indeferimento da liminar, em razão do momento de crise. Na decisão, foi reforçada a necessidade de dar tratamento linear à restrição da locomoção, para alcançar todo o território brasileiro. Ainda, pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a Corte entendeu pela prevalência do direito à saúde no âmbito nacional e pela avaliação dos dispositivos da referida lei sob a ótica do interesse coletivo maior (BRASIL, 2020a).

Em seu voto, Luiz Fux apontou o princípio federativo como um pilar democrático, no sentido de que “a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, como reflexo do experimentalismo democrático”. No mesmo sentido, o voto do Ministro Gilmar Mendes, que apontou:

E há uma outra expressão, na doutrina alemã, do consagrado e venerado Professor Konrad Hesse, que diz que o federalismo complementa uma segunda parte da ideia de divisão de Poderes, que é uma divisão de Poderes no plano vertical que vem em reforço, inclusive, da democracia, porque a possibilidade de que haja, no poder central, uma dada representação política e haja, nos estados federados, outra representação política serve também de checks and balances, só que num plano vertical (BRASIL, 2020a, n.p.).

Por fim, no que toca a decisão definitiva, o STF referendou parcialmente a medida cautelar para permitir que os Estados e Municípios tomassem decisões referentes ao transporte público sem uma autorização da União e, ainda, para conferir interpretação de que as restrições deveriam ser precedidas de recomendações técnicas fundamentadas (BRASIL, 2020a).

No mesmo caminho da ADI 6343, que envolveu a COVID-19, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6347 teve como plano de fundo o acesso à informação e o princípio da publicidade. Ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, a ação buscava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Medida Provisória n. 928 de 2020 que limitava o direito à informação dos cidadãos no período emergencial da pandemia (BRASIL, 2020b).

Cumprir destacar que foram apensadas as ADIs 6347 e 6353 à ADI 6351, ajuizadas pelo partido Rede Sustentabilidade, Partido Socialista Brasileiro e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente. Para fins de estudo e delimitação qualitativa, buscou-se analisar apenas a ADI 6343 no presente trabalho – ainda que a decisão abarque todas as ações (BRASIL, 2020b).

O dispositivo em questão buscava limitar o acesso à informação pelos cidadãos ao suspender prazos de respostas, impedir recursos contra negativa de resposta e dificultar o acesso posterior a informações. Conforme a alegação do partido, a medida em questão foi desproporcional e desarrazoada, ainda que no período excepcional de pandemia (BRASIL, 2020b).

Em sede cautelar, o pedido foi deferido, ao suspender a eficácia do referido dispositivo da lei. Em decisão definitiva, o relator Ministro Alexandre de Moraes apontou como princípio basilar da democracia o direito à informação, vez que está diretamente conectado à participação política dos cidadãos e a formação da opinião popular (BRASIL, 2020b).

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência. **O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático**, que abrange “debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta” (BRASIL, 2020b, n.p., grifou-se).

Além disso, no voto, o relator apontou que há casos em que a publicidade pode ser excepcionada, no entanto, é dever da Administração Pública a transparência com seus administrados. Nesse sentido, a medida cautelar foi referendada por

unanimidade e o dispositivo da Medida Provisória em questão foi suspenso (BRASIL, 2020e).

Na mesma linha, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 690, ajuizada pelos partidos Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) em 2020 e julgada em 2021, que versou sobre o princípio da publicidade e transparência em relação a dados epidemiológicos relativos à pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2021g).

Os partidos políticos postularam a ação com base em modificações na prática adotada pelo Ministério da Saúde para divulgação de dados referentes à pandemia da COVID-19, o que acarretaria prejuízo no acompanhamento da doença no país e atraso na implementação de políticas públicas para contenção do avanço da doença. Assim, foram feitos diversos pedidos para aumentar a transparência na divulgação de dados no período (BRASIL, 2021g).

Em sede cautelar, foi parcialmente deferido o pedido pela Suprema Corte, a fim de determinar que o Ministério da Saúde mantivesse divulgação diária de dados epistemológicos durante a pandemia da COVID-19. No mesmo sentido, em decisão definitiva, o relator Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, apontou o viés democrático do princípio da publicidade e transparência e entendeu que a interrupção na publicidade dos dados feria preceitos fundamentais da Constituição da República. Assim, por unanimidade, restou julgada parcialmente procedente a presente ADPF (BRASIL, 2021g).

Ainda, procura-se analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6696, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2021 e julgada no mesmo ano, que buscou a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 179 de 2021, que definiu os objetivos do Banco Central do Brasil e dispôs sobre a nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores (BRASIL, 2021e).

Na argumentação, os partidos apontaram que houve inconstitucionalidade formal na tramitação da referida Lei Complementar, visto que a competência para propor tal lei seria do Presidente da República – não de membro do Senado Federal, como no caso. Por sua vez, no que toca a inconstitucionalidade material, alegaram o retrocesso em relação à participação popular, ainda que indireta, no processo decisório, além da degradação dos valores do trabalho e direitos sociais (BRASIL, 2021e).

Em seu voto, o relator Ministro Ricardo Lewandowski aduziu que houve violação à Constituição Federal no que toca à iniciativa da Lei Complementar, vez que a lei, integralmente gerada no Parlamento, tratava da criação e extinção de órgãos da Administração Pública Federal – competência de iniciativa do Presidente da República (BRASIL, 2021e).

Todavia, em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso divergiu do relator e pugnou pelo não conhecimento da inconstitucionalidade formal, vez que o tema não é de competência privativa do Presidente da República – apenas de necessária Lei Complementar. Por fim, em voto da maioria, julgada improcedente a ação e declarada constitucional a Lei Complementar em comento (BRASIL, 2021e).

Por fim, uma decisão que destoava das anteriores no que toca a atuação dos partidos foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade em 2019 e julgada em 2021, em face da Portaria GP n. 69, que determinou a abertura do Inquérito Policial n. 4781. A portaria, editada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, instaurou inquérito para apuração de fatos e infrações correspondentes relacionadas a notícias falsas, ameaças e calúnias que envolviam a honra e segurança do Supremo Tribunal Federal, seus membros e familiares (BRASIL, 2021i).

O autor, em suas alegações, apontou que a referida Portaria estava lesando os preceitos fundamentais da liberdade pessoal, devido processo legal, dignidade da pessoa humana, prevalência dos direitos humanos, legalidade, vedação a juízos ou tribunais de exceção e, ainda, à separação dos poderes, vez que o STF, conforme aduzido, não possui competência para realizar investigações criminais. Além disso, as pessoas jurídicas e entes despersonalizados não são sujeitos passivos de crimes contra a honra, sem justa causa para a instauração do devido Inquérito (BRASIL, 2021i).

Em voto, o relator Ministro Edson Fachin conheceu a ADPF pela possibilidade de descumprimento de preceito fundamental e argumentou que, inicialmente, não obstante o preceito fundamental da liberdade de expressão ser basilar do sistema jurídico, não é irrestrito. As restrições a esse princípio residem justamente na sua base – a democracia. Assim, atos que visem restringir direitos ou excluir minorias não estão protegidos pela liberdade de expressão, visto que as diferenças são inerentes ao princípio democrático (BRASIL, 2021i).

O relator, ainda, traz à baila o conceito de “democracia militante”:

Ao invés de simplesmente abolir grupo ou partidos [...] elas restringem sua aplicação aos atos que, abusando dos direitos e garantias protegidos pela Constituição, invocando-os pretexto de ideologia política, visam abolir ou restringir direitos de determinadas pessoas ou grupos. [...] do texto dos tratados de direitos humanos emerge a exigência de que os instrumentos de democracia militante se restrinjam a aplacar os abusos de direitos que se materializam em atos, como, notadamente, a liberdade de expressão, nas situações em que ela é invocada para, precisamente, suprimir o direito de manifestação de outras pessoas ou grupos (BRASIL, 2021i).

Nesse sentido, o relator sustentou que não há democracia sem respeito às decisões judiciais, vez que, ainda que sua atuação seja contra majoritária, será para assegurar o cumprimento de direitos fundamentais. Por essa razão, conforme o relator, não podem ser admitidas no Estado Democrático de Direito quaisquer discursos que visem o fechamento de instituições como o Congresso Nacional ou o Supremo Tribunal Federal – não sendo possível resguardar tais discursos pela liberdade de expressão (BRASIL, 2021i).

Por fim, após extensa argumentação acerca da legitimidade para instauração do Inquérito, o relator aponta que seu objeto está limitado às manifestações que colocavam em risco a independência do Judiciário, aos poderes instituídos e à democracia. Conforme o relator, “o antídoto à intolerância é a legalidade democrática. [...] O dissenso é inerente à democracia. O dissenso intolerável é justamente aquele que visa impor com violência o consenso” (BRASIL, 2021i, n.p.). Assim, julgado totalmente improcedente o pedido e, por decisão da maioria, declarada a constitucionalidade da referida Portaria (BRASIL, 2021i).

Assim, a partir das decisões analisadas que envolvem a defesa da democracia, percebe-se que, de fato, muitos ajuizamentos envolveram a busca pelo princípio democrático em diversas frentes, como a organização dos poderes, a gestão democrática da educação, o direito à publicidade de dados e a separação dos poderes no que toca o processo legislativo.

Ainda que algumas ações não tenham sido declaradas procedentes, a atuação dos partidos se desenvolveu na busca, através do Judiciário, pela resolução de problemas que envolviam a atuação dos poderes – especialmente do Poder Executivo. Das ações analisadas, todas buscaram subsídio na democracia para a procedência da ação, ainda que esse não fosse o pedido principal.

Outro ponto de relevância na pesquisa foi a reincidência de alguns partidos no ajuizamento, como o Rede Sustentabilidade e o Partido Socialismo e Liberdade,

considerados partidos de esquerda/oposição, que estiveram presentes em grande parte das ações ajuizadas que se relacionaram com a democracia.

Por fim, com oito ações procedentes, quatro parcialmente procedentes e oito ações improcedentes, pode-se afirmar a relevância da atuação partidária na defesa da democracia – ainda que o tema tenha sido levantado fora da causa de pedir. Insta ressaltar que, não obstante a legitimidade partidária para ajuizamento de ações no controle concentrado, essa não é a função primária dos partidos, que são instituições muito mais conectadas aos processos eleitorais e políticos.

5 CONCLUSÃO

Os partidos políticos, instituições de grande relevância no Estado Democrático de Direito, estão diretamente conectados ao sistema representativo. Em crises democráticas, sua atuação precisa estar voltada à defesa da democracia e dos direitos fundamentais das pessoas, o que se buscou investigar no presente estudo através da pesquisa em ações ajuizadas no controle concentrado de constitucionalidade.

A fim de compreender todas as nuances que envolvem a atuação partidária no Brasil atualmente, buscou-se delimitar sua relação com a democracia representativa e seu desenvolvimento histórico no Brasil e ao redor do mundo, além da conceituação e avaliação dos sistemas no qual os partidos estão inseridos.

Em primeiro momento, buscou-se examinar uma breve contextualização histórica do desenvolvimento dos partidos políticos no mundo, que remontam a países como França, Inglaterra e Estados Unidos e mostram como, também em outros países, a evolução foi lenta e tortuosa. No Brasil, por sua vez, analisou-se de forma mais minuciosa a construção histórica dos partidos em conexão às constituições de cada período.

Nesse sentido, em um contexto de altos e baixos, os partidos passaram de irrelevantes e marginais ao sistema à importantes atores do cenário político, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que os tornou pilares da democracia brasileira. A partir daí, estudou-se a estrutura dos partidos políticos e dos sistemas que os integram, com uma análise de sua relevância para o sistema político.

São os partidos que determinam o funcionamento do jogo eleitoral, a partir das regras em que estão inseridos. As formas multipartidária ou bipartidária, por exemplo, geram efeitos diretos na democracia de cada país, tendo em vista os efeitos que causam nos eleitores. Além disso, ao contemplar todos os entes da federação, com a presença mesmo nos menores municípios, os partidos conseguem chegar de forma mais íntima ao povo, que passa a se sentir pertencente de um todo maior. São os partidos, em muitos casos, que geram a representatividade nas pessoas – ainda que muitas figuras individuais tentem usurpar essa representação.

Por fim, no primeiro capítulo, explorou-se a conexão dos partidos com o sistema representativo, com base no já analisado e, ainda, o comportamento da Constituição Federal de 1988 ao abordar a atuação partidária. No que toca ao sistema

representativo, os partidos políticos possuem a prerrogativa de conectar às vontades dos governantes e governados e, além dos processos naturais de eleições, também possuem incumbências fora do pleito eleitoral – como a legitimidade para propositura de ação no controle concentrado.

Ademais, os partidos têm as funções precípua de defesa dos direitos fundamentais e da democracia. Não obstante tenha passado por longo processo de evolução, a atuação partidária deve estar pautada no princípio democrático, através dos mais diversos meios. Não há, atualmente, democracia sem partidos, tampouco partidos antidemocráticos.

Por conseguinte, buscou-se apresentar o controle concentrado de constitucionalidade e sua interface no constitucionalismo contemporâneo a partir da contextualização histórica e base teórica sobre a temática. Inicialmente, apresentou-se a evolução histórica do controle de constitucionalidade em contraponto a evolução do direito. Inicialmente, no Estado Liberal, a partir do marco da Revolução Francesa, a preocupação maior do Estado era a não intervenção e abstenção sobre a vida das pessoas. A liberdade era ponto principal e a igualdade era vista sob o ponto de vista formal, com destaque ao Poder Legislativo no período.

Por outro lado, a partir das falhas do Estado Liberal em gerar igualdade entre as pessoas, passou-se ao Estado Social, em que a atividade estatal deveria ser positiva na efetivação de direitos e a concepção de igualdade passou a ser material, não apenas formal. Ainda, no período, o destaque estava no Poder Executivo, que detinha a prerrogativa de agir para concretização dos direitos.

No entanto, o Estado Social, embora tenha modificado alguns paradigmas, não foi suficiente para alcançar os direitos das pessoas, dando surgimento ao Estado Democrático de Direito. Nesse período, o protagonismo passou ao Poder Judiciário, que se tornou ator principal na efetivação dos direitos fundamentais e do princípio democrático – princípios basilares do período. No mais, a supremacia da Constituição levou ao crescimento da atuação da Jurisdição Constitucional, através do controle de constitucionalidade.

Além disso, investigou-se a evolução da atuação da Jurisdição Constitucional ao redor do mundo, com expoentes no direito norte-americano, a partir do caso *Marbury vs. Madison* e na Áustria, com o modelo de controle concentrado kelsiano. As marcas deixadas por esses países no controle de constitucionalidade foram percebidas no Brasil, que também passou a se preocupar com a temática em suas constituições.

Nesse sentido, o Brasil passou a ampliar o controle de constitucionalidade a partir da Constituição de 1988. Explicou-se, no presente estudo, as formas de controle, sendo elas difusa e concentrada. Ainda, a fim de contextualizar a temática para a análise de decisões, apontou-se as formas de controle concentrado no Brasil e suas particularidades.

A atuação do Supremo Tribunal Federal, no que toca o controle concentrado de constitucionalidade, passou a ser objeto de muitas discussões por seu ativismo e pelo possível caráter não democrático de atuação da Corte. Procurou-se levantar tais discussões e demonstrar que essa atuação, ainda que não seja diretamente ligada à democracia, carrega em si o princípio democrático como base. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal possui uma atuação democrática, ao passo que atua na defesa dos direitos fundamentais. A legitimidade democrática reside, assim, na concepção moderna de democracia que contempla não apenas a vontade da maioria, mas a efetivação de direitos.

E, no que toca a vontade da maioria, esta pode estar eivada de uma vontade coletiva distorcida, escondendo atrocidades. Por essa razão, o Tribunal, mesmo não eleito pelo povo, possui legitimidade para atuar na defesa de direitos fundamentais, visto que, em alguns casos, a maioria pode estar agindo no caminho contrário aos direitos.

Assim, o ativismo judicial, mesmo que controverso, pode não se tratar de um fenômeno ruim – mas apenas uma decorrência do Estado Democrático de Direito. Buscou-se apontar que, em uma análise ampla da atuação Jurisdicional, principalmente em contextos de crise, ainda que ativista, pode ser necessária ao resguardo do princípio democrático e de outros direitos previstos na Constituição Federal.

Portanto, os direitos fundamentais devem ser objeto de resguardo pelas instituições democráticas, a fim de satisfazer o princípio maior da democracia. Sem direitos fundamentais, a democracia passa a ser uma democracia sem direitos e a vontade da maioria passa a ser violadora das minorias. A atuação do Supremo Tribunal Federal, portanto, ao ganhar força no ordenamento jurídico brasileiro, se tornou peça fundamental do jogo jurídico-político, com uma forte atuação em todos os âmbitos do direito brasileiro.

Assim, a partir da análise da atuação da Jurisdição Constitucional no Brasil, buscou-se analisar a crise democrática experienciada ao redor do mundo e no

contexto brasileiro para, então, realizar a análise quali-quantitativa da atuação partidária em sede de controle de constitucionalidade.

No início do terceiro capítulo, buscou-se levantar a temática da crise democrática ao redor do mundo e no Brasil, a fim de contextualizar o período da análise de decisões levantado e corroborar com a hipótese de que o incremento da atuação partidária se deu em razão da crise da democracia.

Desse modo, vislumbra-se que, a redor do mundo, discursos populistas e antidemocráticos ganharam força a partir do descontentamento das pessoas com o sistema político e com o *establishment*. O ataque ao processo eleitoral e às instituições constituídas fizeram parte de um processo maior de crise democrática que assolou mesmo as democracias mais consolidadas, como os Estados Unidos com a eleição de Donald Trump.

E, nesse cenário, estudou-se em modernas doutrinas não somente os efeitos, mas as causas que geraram um cenário de ruptura com a democracia liberal. O povo, fomentado pelos discursos *antiestablishment*, encontrou em populistas uma solução para o enfrentamento de antigos problemas, como a corrupção e as crises econômicas.

Além disso, esses discursos antidemocráticos possuem em comum a mudança nas regras do jogo, através de reformas na Constituição e no sistema eleitoral, ainda que, em primeira vista, tais modificações pareçam legítimas. Apesar de pautarem suas ações na democracia, atacam o processo eleitoral e buscam, no enfraquecimento do princípio democrático, sua perpetuação no poder.

Por sua vez, o desprestígio da classe política levou o mundo a experimentar uma forte crise representativa, em que governantes e governados não mais se conectavam em prol das mesmas vontades. Assim, as pessoas passaram a buscar, em discursos fáceis e vazios, novos líderes que pudessem renovar sua crença na política.

No entanto, muitos desses discursos apresentaram o ataque às velhas instituições, como os partidos tradicionais, o parlamento e as Cortes Constitucionais. A falsa percepção de uma renovação da política e o ressentimento das pessoas com o sistema levaram a eleição de governos antidemocráticos em diversos lugares do mundo.

No Brasil, por seu turno, a realidade não foi distinta. A crise observada não foi fenômeno isolado e atingiu também a jovem democracia brasileira, que enfrentou problemas tão parecidos quantos os mencionados anteriormente. No sentido oposto

do que se caminhava, o país encontrou, então, um governo populista e antidemocrático.

Logo, estudou-se, neste tópico, o caminho percorrido pela política brasileira para encontrar, enfim, a crise democrática. A partir de 2013, a democracia enfrentou muitos desafios, que culminaram na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Manifestações que, inicialmente, partiram de um campo democrático, levaram ao povo o sentimento de descontentamento com o *establishment*, que parecia não resolver mais os problemas da população.

Assim, ainda que não seja causa direta, as manifestações de 2013 foram um marco para um novo paradigma. Passou-se, então, a analisar o cenário a partir da eleição para o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff que, ainda no período pós-eleições, encontrou no candidato de oposição o confronto ao resultado das urnas. E mais, a oposição disruptiva do segundo governo Dilma culminou em uma grave crise econômica, que acentuou os problemas de representatividade e descontentamento do povo. As pessoas, já descontentes com o governo, passaram a protestar contra à corrupção e a favor do *impeachment*.

Nesse cenário, então, inflacionado pelas inúmeras denúncias de corrupção relacionadas a partidos de esquerda, houve o crescimento e favorecimento do cenário para a extrema-direita, que começou a ocupar as lacunas de representatividade deixadas por antigos políticos. Em 2018, então, com a prisão do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que concorreria ao pleito, o candidato Jair Bolsonaro despontou na corrida presidencial. Pautado em fortes discursos *antiestablishment*, contrários às mídias tradicionais e em promessas de uma nova política, o candidato foi então eleito ao cargo máximo de Chefe do Executivo.

Por consequência, implicações surgiram na organização do Estado e na harmonia entre os poderes, impactadas, ainda, pela pandemia da COVID-19. O cenário de crise democrática no Brasil, então, se formou nos anos que se seguiram e as animosidades com os demais poderes foram percebidas, inclusive, na atuação do Supremo Tribunal Federal.

Ao passo em que se percebeu um cenário de crise democrática, muitas instituições, no sentido oposto, passaram a se movimentar em favor da democracia. Nesse sentido, estudou-se, neste tópico, o incremento da atuação partidária em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na busca pela manutenção do regime democrático. Inicialmente, em análise quantitativa, explorou-se de que forma se

comportaram os partidos e em que passo houve, de fato, um incremento na atuação democrática.

Em análise quantitativa demonstrou-se, assim, em breve pesquisa jurisprudencial no site do Supremo Tribunal Federal, o aumento significativo de ações julgadas que foram ajuizadas por partidos políticos, chegando a quase o quádruplo de ações no ano de 2021 em relação ao ano de 2014. Essa pesquisa, então, foi esmiuçada entre os anos de 2018 e 2021, para que se pudessem montar gráficos e análises mais robustas sobre a atuação partidária.

Assim, verificou-se que, corroborando com a análise inicial levantada, os partidos incrementaram sua atuação no ajuizamento de ações entre 2020 e 2021 e, ainda que o período de pandemia tenha corroborado para esse aumento, ações que envolveram a COVID-19 representaram apenas 13,2% do total de ações. Outro ponto de análise demonstrou que a maioria das ações no controle concentrado trataram de Ação Direta de Constitucionalidade ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – esta última muito utilizada em casos de atos lesivos do Poder Público.

Embora a hipótese de um aumento na atuação partidária em prol da democracia tenha sido confirmada, é essencial ressaltar que, ao lidar com instituições políticas e interesses diversos, a atuação dos partidos políticos nem sempre está diretamente ligada à defesa da vontade democrática. Em certos cenários, sua atuação pode ser nebulosa e não condizente com os valores democráticos. Assim sendo, a delimitação temporal adotada neste estudo também foi crucial para responder e confirmar a hipótese do primeiro problema de pesquisa.

No mais, dentre os assuntos mais abordados, apurou-se que os partidos tiveram uma forte atuação em ações que envolveram a Organização do Estado, a Administração Pública e o Direito Eleitoral. Essa atuação em assuntos que concernem o funcionamento do Estado demonstra o amadurecimento dos partidos no cenário brasileiro, vez que, além da participação em processos ordinários de organização das candidaturas aos pleitos, têm atuado de forma ativa na busca de maior transparência e integridade na atuação do Poder Público para com seus representados.

Assim, passou-se a análise quantitativa das ações que envolveram a defesa do princípio democrático, ainda que de forma indireta. A democracia foi o quarto assunto mais abordado nas ações ajuizadas por partidos políticos e representou 10,6% das decisões analisadas no período. Ainda, os partidos com maior atuação em relação a

democracia foram o Rede Sustentabilidade e o Partido Socialismo e Liberdade, considerados aqui como partidos de oposição ao governo.

Em relação aos assuntos que tiveram a democracia como plano de fundo, destacou-se a Organização do Poderes, o Direito Eleitoral, a Organização do Estado, o Acesso à Informação e o Direito à Transparência. Tais temáticas foram envolvidas pelo princípio democrático e sustentaram a defesa da democracia, ainda que a causa de pedir envolvesse outra temática.

Isto posto, apanhou-se as ações que envolveram o princípio democrático para uma análise qualitativa no inteiro teor da decisão. Buscou-se demonstrar, de forma breve, qual o envolvimento democrático dos partidos nas ações e quais as razões pelas quais os partidos atuaram naquela temática, com a fundamentação, ainda, dos votos dos Ministros para corroborar com a defesa do princípio.

Verificou-se, então, que os partidos políticos buscaram reafirmar a transparência nas ações do Poder Público, dada sua relevância para o princípio democrático no que toca a informação e possibilidade de fiscalização por seus representados. Além disso, foram discutidas questões relacionadas aos discursos antidemocráticos do Presidente da República que, em diversas oportunidades, atentou contra as instituições e contra o regime.

Ademais, os partidos buscaram importantes questões que envolvem o direito eleitoral, como a fiscalização dos fundos partidários e o direito ao voto para pessoas que não realizaram o cadastramento biométrico. Outros pontos de menor relevância, mas ainda relacionadas à democracia, foram levados a Suprema Corte, como a gestão democrática da educação e a recondução para cargos de chefia da Mesa da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal.

Com isso, a hipótese do presente trabalho de que houve incremento na atuação do Supremo Tribunal Federal, provocada pelos partidos políticos, no contexto de crise democrática, se confirmou. Ao buscar, na análise quantiquantitativa, as temáticas que foram levadas à Corte pelos partidos, percebeu-se o importante papel que exercem no modelo democrático de direito e na defesa das instituições.

Sendo assim, ao responder ao questionamento inicial suscitado no presente estudo, percebeu-se que os partidos políticos contribuíram na sustentação da democracia brasileira, também através do controle concentrado de constitucionalidade, ainda que não seja essa sua função primária. Essa atuação foi

necessária para a retomada do espaço das instituições democráticas no combate as práticas antidemocráticas e ao *antiestablishment*.

Verificou-se, portanto, que não há como manter a democracia sem as instituições e, no período pesquisado, os partidos políticos demonstraram sua importância para manutenção da democracia brasileira, reforçando sua indispensabilidade no modelo democrático constitucional.

Além disso, ao confirmar a hipótese, respondeu-se ao segundo questionamento levantado, em que se percebeu, nas ações analisadas de forma qualitativa, sob o viés democrático, que os assuntos mais frequentes envolveram a Organização dos Poderes, o Direito Eleitoral e a Organização do Estado, o que demonstra a interferência dos partidos políticos em assuntos que envolvem a governabilidade do país.

Ademais, outros assuntos entraram em cena, como o acesso à informação e o direito à transparência, inerentes ao regime democrático. As ações que envolveram tais assuntos buscaram a transparência do governo na tomada de decisões, a fim de garantir aos cidadãos as informações necessárias acerca da atuação do poder público.

No mais, foram ajuizadas questões sobre educação, segurança nacional, tributação e orçamento que, analisadas sob o viés da democracia, demonstraram a influência dos partidos políticos em questões nas mais diversas frentes, o que corrobora com a importância do papel que desempenham no Estado Democrático de Direito.

Por fim, entende-se que é necessário reafirmar, a todo tempo, a vontade democrática, vez que a democracia não é um processo finalizado – e tampouco um dia será. Os movimentos de crise demonstram também as deficiências do regime, que precisa de constante aperfeiçoamento e olhar atento das instituições. Os partidos políticos, que possuem a função de guardar o regime democrático e os direitos fundamentais, são partes fundamentais desse processo e devem ser vistos como importantes instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *A crise política brasileira*. 2.ed. rev. e aum. Forense: Rio de Janeiro, 1978.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6565. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOMEAÇÃO DE REITORES E VICE-REITORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA A PARTIR DE LISTA TRÍPLICE ELABORADA PELA COMUNIDADE ACADÊMICA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA (ART. 207, CF) E AOS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO (ART. 206, VI, CF), DO REPUBLICANISMO (ART. 1º, CAPUT) E DO PLURALISMO POLÍTICO (ART. 1º, V). AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. Decorre do princípio da democracia formal a conformidade constitucional do proceder do Poder Legislativo da União consistente em legitimamente escolher como regra jurídica o concurso de vontades entre as corporações e o Poder Executivo para mitigar os eventuais perigos do sistema de cooptação para escolha dos dirigentes de órgãos com relevância constitucional. 2. Descabe confundir a qualificação de democrática da gestão do ensino público com modalidade de investidura em cargos públicos, mesmo que se trate de reitores e vice-reitores de universidades federais. Não há paradigma constitucional com aptidão a amparar pretensão de escolha obrigatória do Presidente da República a candidato mais votado para os cargos de reitor e de vice-reitor no colegiado máximo de universidade federal. 3. Não se torna possível potencializar a autonomia universitária a ponto de nulificar o espaço de decisão do Chefe do Poder Executivo. Ao realizar sua escolha vertida em nomeação de reitor, não se busca vigiar ou punir a universidade, muito menos gerenciá-la, porém se intenciona contrabalancear eventuais deficiências do sistema de seleção de agentes públicos por cooptação da própria corporação a ser chefiada. Precedente: ADPF 759 MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 15/04/2021. 4. Guarnecido o procedimento previsto em lei formal, o ônus político, eleitoral e argumentativo de contrariar o desejo majoritário expresso pela comunidade acadêmica, ao formar lista tríplice a partir de votação uninominal com pesos determinados pelas classes universitárias, recai sobre o Presidente da República,

quando faz sua escolha, na forma da lei, e ao reitor escolhido que deve governar em prol de toda a universidade, incluso o grupo majoritário que preferiria o nome mais votado, caso não escolhido. 5. Ausência de plausibilidade do direito alegado. Medida cautelar indeferida. Requerente: Partido Verde. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 11 de outubro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459496/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850. Ementa Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Execução orçamentária das despesas oriundas das emendas do relator (classificadas sob o indicador RP 9). Manifestação das Casas do Congresso Nacional quanto ao cumprimento das providências cautelares determinadas nas ADPFs 850, 851 e 854. Pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator. Risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução de políticas públicas. “*Periculum in mora*” caracterizado. Pedido acolhido. Referendo. 1. Em informações oficiais, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, revendo posição anteriormente manifestada nos autos, noticia ter solicitado ao Relator-Geral do orçamento de 2021, em cumprimento à decisão proferida nesta causa, a individualização e o detalhamento das solicitações de despesas que lhe foram dirigidas e das respectivas motivações, além da apresentação dos registros formais por ele devidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID). 2. O Congresso Nacional, por sua vez, editou o Ato conjunto nº 01/2021 e a Resolução nº 02/2021-CN, dispondo sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator). 3. O Poder Executivo da União, por meio do Decreto nº 10.888/2021, dando cumprimento ao julgamento emanado desta Corte, criou instrumentos para assegurar a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o Relator-Geral do orçamento sobre a execução de recursos decorrentes de emendas parlamentares. 4. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo da União revelam a presença de um novo quadro, diverso daquele existente à época do julgamento plenário ocorrido nos dias 09 e 10 de novembro de 2021, apto a autorizar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista que a maior parte das despesas suspensas envolve serviços de saúde e educação voltados ao atendimento da população carente de Municípios de baixo índice de desenvolvimento humano (conforme Nota Técnica Conjunta CD/SF nº 8/2021). 5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e Decreto presidencial nº 10.888/2021) torna mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021. 6. Pedido acolhido, “ad referendum” do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar

anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN. 7. Medida cautelar referendada. Requerente: Cidadania. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 de março de 2022b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460413/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854. Ementa Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Execução orçamentária das despesas oriundas das emendas do relator (classificadas sob o indicador RP 9). Manifestação das Casas do Congresso Nacional quanto ao cumprimento das providências cautelares determinadas nas ADPFs 850, 851 e 854. Pedido de revogação da ordem de suspensão provisória da execução das verbas orçamentárias decorrentes de emendas do relator. Risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução de políticas públicas. “*Periculum in mora*” caracterizado. Pedido acolhido. Referendo. 1. Em informações oficiais, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, revendo posição anteriormente manifestada nos autos, noticia ter solicitado ao Relator-Geral do orçamento de 2021, em cumprimento à decisão proferida nesta causa, a individualização e o detalhamento das solicitações de despesas que lhe foram dirigidas e das respectivas motivações, além da apresentação dos registros formais por ele devidos (Ofício nº 2285.2021-PRESID). 2. O Congresso Nacional, por sua vez, editou o Ato conjunto nº 01/2021 e a Resolução nº 02/2021-CN, dispondo sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator). 3. O Poder Executivo da União, por meio do Decreto nº 10.888/2021, dando cumprimento ao julgamento emanado desta Corte, criou instrumentos para assegurar a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o Relator-Geral do orçamento sobre a execução de recursos decorrentes de emendas parlamentares. 4. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo da União revelam a presença de um novo quadro, diverso daquele existente à época do julgamento plenário ocorrido nos dias 09 e 10 de novembro de 2021, apto a autorizar o afastamento dos efeitos da suspensão determinada por esta Corte diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, tendo em vista que a maior parte das despesas suspensas envolve serviços de saúde e educação voltados ao atendimento da população carente de Municípios de baixo índice de desenvolvimento humano (conforme Nota Técnica Conjunta CD/SF nº 8/2021). 5. A nova disciplina jurídica da execução das emendas do relator (Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e Decreto presidencial nº 10.888/2021) torna mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade da adoção de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021. 6. Pedido acolhido, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar

anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e da Resolução nº 2/2021-CN. 7. Medida cautelar referendada. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2022c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459503/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6751. CONSTITUCIONAL. ATO CONJUNTO DAS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA COVID-19. PROCESSO LEGISLATIVO E SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO TRÂMITE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS (ART. 62, § 9º, DA CF). RAZOABILIDADE DA APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DIRETAMENTE NO PLENÁRIO DAS CASAS. INVIABILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE O FUNCIONAMENTO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. O controle legislativo sobre medidas provisórias editadas pelo Presidente da República é tão importante para o equilíbrio entre os poderes da República que a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62). 3. As alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da pandemia da COVID-19, não caracterizam recesso parlamentar, pois o Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas as suas competências constitucionais. 4. A Constituição Federal consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, o respeito ao princípio da eficiência, como aquele que impõe a todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades. 5. Mostra-se razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista. 6. Possibilidade de disciplina do funcionamento parlamentar por ato regulamentar diverso de resolução, em complemento aos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa. 7. Ausência de prejuízo à possibilidade de participação das minorias no debate parlamentar. 8. Ação Direta julgada improcedente. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 8 de setembro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 15 set. 2021a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452361/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6529. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA: PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 4º DA LEI N. 9.883/1999. VEDAÇÃO AO ABUSO DE DIREITO E AO DESVIO DE FINALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE SOLICITAÇÃO DE DADOS DE INTELIGÊNCIA AOS ÓRGÃOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR DEFERIDA PELO PLENÁRIO. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 4º DA LEI N. 9.883/1999. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido da necessidade de se identificarem as normas questionadas na ação direta de inconstitucionalidade, esclarecendo-se os argumentos justificadores do pleito. Ação conhecida parcialmente, quanto ao parágrafo único do art. 4º da Lei n. 9.883/1999. 2. A efetividade das atividades de inteligência associa-se, com frequência, ao caráter sigiloso do processo e das informações coletadas. No Estado Democrático de Direito essa função submete-se ao controle externo do Poder Legislativo (inc. X do art. 49 da Constituição) e do Poder Judiciário (inc. XXXV do art. 5º da Constituição) para aferição da adequação do sigilo decretado às estritas finalidades públicas a que se dirige. 3. Para validade do texto legal e integral cumprimento ao comando normativo infralegal do Poder Executivo, há de se adotar como única interpretação e aplicação juridicamente legítima aquela que conforma a norma à Constituição da República. É imprescindível vincularem-se os dados a serem fornecidos ao interesse público objetivamente comprovado e com motivação específica. 4. O fornecimento de informação entre órgãos que não cumpra os rigores formais do direito nem atenda estritamente ao interesse público, rotulado legalmente como defesa das instituições e do interesse nacional, configura abuso do direito, contrariando a finalidade legítima posta na norma legal. 5. Práticas de atos contra ou à margem do interesse público objetivamente demonstrado, especificado em cada categoria jurídica, devem ser afastadas pelo Poder Judiciário, quando comprovado o desvio de finalidade. 6. A ausência de motivação expressa impede o exame da legitimidade de atos da Administração Pública, incluídos aqueles relativos às atividades de inteligência, pelo que a motivação é imprescindível. 7. A prática de atos motivados pelo interesse público não torna juridicamente válidos comportamentos de órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência para fornecerem à ABIN dados configuradores de quebra do sigilo telefônico ou de dados. Competência constitucional do Poder Judiciário. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para, confirmando-se o julgado cautelar, dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 4º da Lei n. 9.883/1999 estabelecendo-se que: a) os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à ABIN quando comprovado o interesse público da medida, afastada qualquer possibilidade de o fornecimento desses dados atender a interesses pessoais ou privados; b) qualquer solicitação de dados deverá ser devidamente motivada para eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário; c) mesmo presente interesse público, os dados referentes às comunicações telefônicas ou dados sujeitos à reserva de jurisdição não podem ser compartilhados na forma do dispositivo legal, decorrente do imperativo de respeito aos direitos fundamentais; d) nas hipóteses cabíveis de fornecimento de informações e dados à ABIN, são imprescindíveis procedimento formalmente instaurado e existência de sistemas eletrônicos de segurança e registro de acesso, inclusive para efeito de

responsabilização em caso de eventual omissão, desvio ou abuso. Requerente: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 de outubro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 22 de outubro de 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454781/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6543. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. ART. 7º-A DO DECRETO N. 4.877/2003, ACRESCENTADO PELO DECRETO N. 9.908/2019. NOMEAÇÃO PELO MINISTRO DA EDUCAÇÃO DE DIRETOR-GERAL DE CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA, ESCOLA TÉCNICA FEDERAL E ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA AUTONOMIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 de março de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 de maio de 2021c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446338/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6685. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. NECESSÁRIA ALTERNÂNCIA NO PODER. POSSIBILIDADE DE UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA PARA O MESMO CARGO NA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A consagração da independência dos Poderes pela Constituição Federal estabeleceu como regra básica, em relação ao Poder Legislativo, a livre e autônoma escolha de seus órgãos dirigentes, que deverão ser eleitos pelo sufrágio de todos os seus membros, sem qualquer ingerência dos demais poderes. 2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 6524, sinalizou a modificação do entendimento que admitia a previsão, pelas Constituições estaduais, de reeleições ilimitadas para os cargos diretivos das Assembleias Legislativas. 3. Os princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única reeleição para o mandato subsequente. 4. Ação Direta julgada procedente. Interpretação conforme à Constituição Federal. Requerente: Partido Republicano da Ordem Social. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 de setembro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 05 de novembro de 2021d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455560/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6696. Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Autonomia do Banco Central do Brasil. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguição de inconstitucionalidade formal e material. I. Constitucionalidade formal 2. Processo legislativo no qual tramitaram, simultaneamente, projeto de lei de iniciativa

parlamentar e projeto de lei de iniciativa presidencial. Constitucionalidade formal da lei aprovada, por mais de um fundamento, como se expõe a seguir. 3. Primeiro: não se exige reserva de iniciativa na matéria. A disciplina do Sistema Financeiro Nacional deve se dar mediante lei complementar (CF, art. 192), mas não se exige iniciativa privativa do Presidente da República. Justamente ao contrário, o art. 48, XIII, da Constituição prevê, expressamente, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre matéria financeira, cambial e monetária, que compõem o cerne da atuação do Banco Central. A LC nº 179/2021 transcende o propósito de dispor sobre servidores públicos ou criar órgão público. Ela dá configuração a uma instituição de Estado – não de governo –, que tem relevante papel como árbitro neutro, cuja atuação não deve estar sujeita a controle político unipessoal. Precedentes. 4. Segundo: houve iniciativa presidencial. A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porém, o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da matéria, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, configura situação diversa. Isso porque revela inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa. 5. Terceiro: foi observado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que regulamentam a matéria ao apensar os dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara (arts. 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tal decisão somente seria passível de censura se visasse a contornar ou frustrar eventual reserva de iniciativa presidencial, o que não é o caso. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de não interferir em questões interna *corporis* das casas legislativas (MS 34.099-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 05.10.2018). 6. Em suma: a) não era exigível, na hipótese, a iniciativa presidencial, por se tratar da estruturação de um árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional; b) ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido satisfatoriamente atendida; c) inexistiu violação ao devido processo legislativo. Note-se que a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional. Porque assim é, as normas que a instituem devem ser interpretadas com o devido temperamento. Se houve indiscutível manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo e se o produto final corresponde substancialmente à sua proposta, não há razão para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei. II. Constitucionalidade material 7. Caso o Tribunal venha a conhecer da arguição de inconstitucionalidade material, é fato indubitável que a questão da autonomia do Banco Central divide opiniões. Há visões como a dos autores da ação, segundo a qual ela retira de governos eleitos o controle sobre a política econômica e monetária. E há visões opostas, professadas por economistas e atores institucionais, como a OCDE e o Banco Mundial, de que a política monetária deve ser preservada das interferências políticas, muitas vezes motivadas por interesses eleitorais de curto prazo e que cobram um preço alto no futuro. 8. Como se percebe, trata-se de questão essencialmente política, que não se situa no âmbito da interpretação constitucional, mas sim no plano da liberdade de conformação legislativa do Congresso Nacional. Como consequência, deve o Supremo Tribunal Federal ser deferente para com as escolhas políticas do Poder Legislativo. 9. Improcedência do pedido, com fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional a Lei Complementar nº 179/2021, que define os

objetivos do Banco Central e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu presidente e de seus diretores”. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade e Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de agosto de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 13 de novembro de 2021e. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457476/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 686. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Pretensão de inconstitucionalidade formulada contra discursos, pronunciamentos e comportamentos, ativos e omissivos, atribuídos ao Presidente da República, a Ministros de Estado e a integrantes do alto escalão do Poder Executivo federal. Arguição ajuizada com o fim de obter provimento judicial contra todas as autoridades reclamadas, ordenando a conformação de seus comportamentos aos comandos emanados da ordem constitucional. Pedido deduzido de maneira vaga e genérica, visando à prolação de decisão judicial de conteúdo incerto, indeterminado e ambíguo. Petição inicial manifestamente inepta por (i) não identificar com precisão os atos impugnados, (ii) não se fazer acompanhar das provas necessárias à comprovação da violação dos preceitos fundamentais invocados (iii) tampouco esclarecer o teor da medida judicial pretendida (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV, e CPC, art. 322 e 324). Arguição de descumprimento não conhecida. Pedido de medida cautelar prejudicado. 1. Incumbe ao autor da arguição de descumprimento formular pedido certo e determinado (CPC, arts. 322 e 324), além de (i) apontar os preceitos fundamentais que reputa violados; (ii) indicar os atos questionados; (iii) instruir o pedido com as provas da violação do preceito fundamental; e (iv) definir o pedido, com todas as suas especificações (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV). 2. Não cabe ao Estado-Juiz, diante de pedido formulado de maneira ambígua, sub-rogar-se no papel reservado ao autor da demanda para, atuando como verdadeiro substituto processual, eleger qual será o provimento judicial mais adequado aos interesses do requerente. 3. Revela-se inócua e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional. Patente a ausência de interesse de agir do autor, uma vez inexistente, à luz do constitucionalismo contemporâneo, qualquer controvérsia em torno do reconhecimento da supremacia constitucional como postulado sobre o qual se assenta a validade de todos os atos estatais. Nenhum ato jurídico pode ser praticado validamente à margem da Constituição, pois, no âmbito do seu espaço territorial de vigência, ninguém está imune à observância da ordem constitucional brasileira (Pet 8.875/DF, Relator(a): CELSO DE MELLO, j. 1º.6.2017, DJ 18.01.2018). 4. A natureza dos processos de índole objetiva (como a arguição de descumprimento de preceito fundamental) é incompatível com a análise aprofundada de fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Pedido de medida liminar prejudicado. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de outubro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 27 de

outubro de 2021f. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455149/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 690. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATOS DO PODER PÚBLICO. RESTRIÇÃO À DIVULGAÇÃO DE DADOS RELACIONADOS À COVID-19. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DIVULGAÇÃO DIÁRIA DOS DADOS EPIDEMIOLÓGICOS RELATIVOS À PANDEMIA. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A Constituição Federal de 1988 prevê a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde, e consagra expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. Precedentes: ADI 6347 MC-Ref, ADI 6351 MC-Ref e ADI 6353 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/8/2020. 2. A gravidade da emergência causada pela COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, entre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e o combate à pandemia. 3. A interrupção abrupta da coleta e divulgação de informações epidemiológicas, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia (COVID-19), caracteriza ofensa a preceitos fundamentais da Constituição Federal e fundamenta a manutenção da divulgação integral de todos os dados que o Ministério da Saúde realizou até 4 de junho 2020, e o Governo do Distrito Federal até 18 de agosto passado, sob pena de dano irreparável. 4. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, 691 e 692. Confirmação da medida cautelar referendada pelo Plenário. Procedência parcial. Requerente: Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 de março de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 15 de abril de 2021g. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444257/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 871. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. § 7º DO ART. 20 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. PERMISSÃO DE RECONDUÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Requerente: Partido Verde. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 de novembro de 2021. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2021h. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456975/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADPF. PORTARIA GP Nº 69 DE 2019. PRELIMINARES SUPERADAS. JULGAMENTO DE MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO NO MÉRITO. PROCESSO SUFICIENTEMENTE INSTRUÍDO. INCITAMENTO AO FECHAMENTO DO STF. AMEAÇA DE MORTE E PRISÃO DE SEUS MEMBROS. DESOBEDIÊNCIA. PEDIDO IMPROCEDENTE NAS ESPECÍFICAS E PRÓPRIAS CIRCUNSTÂNCIAS DE FATO EXCLUSIVAMENTE ENVOLVIDAS COM A PORTARIA IMPUGNADA. LIMITES. PEÇA INFORMATIVA. ACOMPANHAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 14. OBJETO LIMITADO A MANIFESTAÇÕES QUE DENOTEM RISCO EFETIVO À INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA. 1. Preliminarmente, trata-se de partido político com representação no Congresso Nacional e, portanto, legitimado universal apto à jurisdição do controle abstrato de constitucionalidade, e a procuração atende à “descrição mínima do objeto digno de hostilização”. A alegação de descabimento pela ofensa reflexa é questão que se confunde com o mérito, uma vez que o autor sustenta que o ato impugnado ofendeu diretamente à Constituição. E, na esteira da jurisprudência desta Corte, compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental e, diante da vocação da Constituição de 1988 de reinstaurar o Estado Democrático de Direito, fundado na “dignidade da pessoa humana” (CR, art. 1º, III), a liberdade pessoal e a garantia do devido processo legal, e seus corolários, assim como o princípio do juiz natural, são preceitos fundamentais. Por fim, a subsidiariedade exigida para o cabimento da ADPF resigna-se com a ineficácia de outro meio e, aqui, nenhum outro parece, de fato, solver todas as alegadas violações decorrentes da instauração e das decisões subsequentes. 2. Nos limites desse processo, diante de incitamento ao fechamento do STF, de ameaça de morte ou de prisão de seus membros, de apregoada desobediência a decisões judiciais, arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada totalmente improcedente, nos termos expressos em que foi formulado o pedido ao final da petição inicial, para declarar a constitucionalidade da Portaria GP n.º 69/2019 enquanto constitucional o artigo 43 do RISTF, nas específicas e próprias circunstâncias de fato com esse ato exclusivamente envolvidas. 3. Resta assentado o sentido adequado do referido ato a fim de que o procedimento, no limite de uma peça informativa: (a) seja acompanhado pelo Ministério Público; (b) seja integralmente observada a Súmula Vinculante nº14; (c) limite o objeto do inquérito a manifestações que, denotando risco efetivo à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça aos membros do Supremo Tribunal Federal e a seus familiares, atentam contra os Poderes instituídos, contra o Estado de Direito e contra a Democracia; e (d) observe a proteção da liberdade de expressão e de imprensa nos termos da Constituição, excluindo do escopo do inquérito matérias jornalísticas e postagens, compartilhamentos ou outras manifestações (inclusive pessoais) na internet, feitas anonimamente ou não, desde que não integrem esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 18 de junho de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 07 de maio de 2021i. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436475/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6343. CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. 3. A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 5. Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, vários autores). 6. Os condicionamentos impostos pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. 7. Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e

Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 6 de maio de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 nov. 2020a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6347. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 30 de abril de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 14 ago. 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429368/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6359. EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRAZO PARA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO POR TRINTA DIAS. ART. 9º, CAPUT, DA LEI Nº 9.504/1997, ART. 1º, IV, V E VII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990, E, POR ARRASTAMENTO, ART. 10, CAPUT E § 4º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.609/2019 E RESOLUÇÃO TSE Nº 23.606/2019 (CALENDÁRIO PARA AS ELEIÇÕES DE 2020). EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CIRCUNSTANCIAL OU TRANSIÇÃO PARA A INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E À SOBERANIA POPULAR. INOCORRÊNCIA. RISCO DE VULNERAÇÃO À LEGITIMIDADE DO PROCESSO ELEITORAL. ART. 14, § 9º, DA CF. ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL. ART. 16 DA CF. CALENDÁRIO ELEITORAL. DATAS E BALIZAS FIXADAS NA CONSTITUIÇÃO. ALTERAÇÃO

SOMENTE MEDIANTE ATUAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INDEFERIMENTO DA PRETENSÃO CAUTELAR. REFERENDO. 1. Indefere-se pretensão cautelar de suspensão temporária da eficácia de atos normativos primários – inscritos em lei ordinária e em lei complementar – fundada em alegação de consubstanciarem leis em transição para a inconstitucionalidade ou circunstancialmente inconstitucionais. 2. Ferramentas hermenêuticas de tutela jurisdicional da Constituição, tais como a modulação temporal dos efeitos das decisões, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, o apelo ao legislador e decisões de conteúdo aditivo ou manipulativo justificam-se por evitarem, em todo caso, um estado de exceção, em outras palavras, que o provimento jurisdicional não resulte, ele mesmo, em violação da Constituição mais grave do que a que se visou a extirpar. A decisão atípica proferida na jurisdição constitucional há de estar informada e legitimada pela deontologia extraída da própria Constituição, não ostentando caráter meramente consequencialista. É dever da jurisdição constitucional assegurar, sempre e em cada caso, a melhor harmonização possível entre a supremacia da Constituição, interesses sociais incontornáveis e os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. A técnica da lei ainda constitucional tem lugar quando peculiaridades fáticas ou sociais impõem a validação provisória de norma a rigor inconstitucional para evitar-se situação de anomia ou dano ainda maior à ordem constitucional. 3. Inadequação da espécie, sequer demonstrado de forma satisfatória que o parâmetro fático-social decorrente da implementação das medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19 ora traduza situação justificadora da suspensão de direito objetivo cuja validade não está em jogo sob outro prisma. 4. Inocorrência de afronta ao princípio democrático e à soberania popular. A existência perene do regime democrático é assegurada pela reverência às regras conformadoras dos ritos e procedimentos que lhe são ínsitos e prazos como o de desincompatibilização não são meras formalidades, eis que visam a assegurar a isonomia, expressão do princípio republicano, na disputa eleitoral, e sua inobservância pode vulnerar a própria legitimidade do processo eleitoral, valor consagrado no art. 14, § 9º, da CF. O exame da história do Brasil revela que a desorganização anda de mãos dadas com a fraude. 5. O acolhimento da pretensão – imediata suspensão dos prazos do art. 9º, caput, da Lei nº 9.504/1997 e do art. 1º, IV, V e VII, da Lei Complementar nº 64/1990 e, por arrastamento, do art. 10, caput, e seu § 4º, da Resolução nº 23.609/2019 do TSE) – enfraqueceria as proteções contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, incrementando de modo desproporcional o risco para a normalidade e a legitimidade das eleições (art. 14, § 9º, da CF), produzindo estado de coisas com potencial ainda maior de vulneração ao princípio democrático e à soberania popular: risco à cláusula pétrea da periodicidade do sufrágio (art. 60, § 4º, II, da CF), à soberania popular e ao Estado democrático de direito (art. 1º, parágrafo único, da CF). 6. O Supremo Tribunal Federal já assentou a sujeição das decisões judiciais que impliquem alteração de jurisprudência à exigência de anterioridade – ou anualidade – da lei eleitoral (art. 16 da CF), marco temporal objetivo cujo escopo é impedir mudanças abruptas na legislação, de modo a assegurar o devido processo legal eleitoral, o direito das minorias e a paridade de armas na disputa. Precedente: (RE 637.485/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 01.8.2012, DJe 21.5.2013). 7. A alteração do calendário eleitoral vigente, a contemplar datas e balizas fixadas na Constituição, exige, em qualquer hipótese, a atuação do Congresso Nacional. 8. A ausência de referências jurisprudenciais a

apoiar a tese da inconstitucionalidade circunstancial subjacente à pretensão, é sugestiva de que, embora criativa, não se coaduna, considerada a instabilidade normativa inerente ao conceito, com uma ordem jurídica conformada a um Estado democrático de direito marcado pelo império da lei, pela Supremacia da Constituição e pela reverência à segurança jurídica e à objetividade do direito positivo. Potencialmente conducente a horizonte político qualitativamente indiferenciável de um estado em que a vigência do direito inconveniente pode ser afastada e restabelecida ao sabor dos ventos, admitir a invocação de circunstâncias excepcionais para afastar temporariamente a aplicação do direito vigente configura procedimento incompatível com o conteúdo material do Estado constitucional. 9. Indeferimento de medida cautelar referendado. Requerente: Partido Progressista. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 14 de maio de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 nov. 2020c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436121/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6395. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 36, § 11, da Resolução nº 23.604/2019 e Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas eleitorais. Momento da produção probatória. Marco temporal da suspensão das quotas do Fundo Partidário no caso de desaprovação das contas. 3. Processo de índole objetiva contra ato normativo já revogado. Segurança jurídica. Relevância do tema ao processo democrático-eleitoral. Ultratividade de efeitos da norma revogada. Fungibilidade das ações de controle abstrato. Conhecimento da ação quanto à norma do Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 como ADPF. 4. O fenômeno processual da preclusão contribui para a efetividade (resultado útil) e duração razoável do processo de prestação de contas eleitorais. 5. O caráter nacional dos partidos políticos previsto no art. 17, I, da Constituição, implica a corresponsabilidade e unidade partidária. Não configura, assim, exigência inconstitucional o cumprimento da suspensão do repasse a partir da publicação da decisão, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente, assim como julgada improcedente a parte conhecida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 5 out. 2020d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433107/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 722. MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE DOSSIÊ COM INFORMAÇÕES DE SERVIDORES FEDERAIS E ESTADUAIS INTEGRANTES DE MOVIMENTO ANTIFASCISMO E DE PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS. DESVIO DE FINALIDADE. LIBERDADES DE EXPRESSÃO, REUNIÃO E ASSOCIAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 20 de agosto de 2020. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 22 de outubro de 2020e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur434604/false>. Acesso em nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121. OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Marco Aurélio. PROCESSO Brasília, DF, 13 de junho de 2019. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 28 nov. 2019a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – EXPOSIÇÃO E SUJEIÇÃO DOS HOMOSSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E DEMAIS INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ A GRAVES OFENSAS AOS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM DECORRÊNCIA DE SUPERAÇÃO IRRAZOÁVEL DO LAPSO TEMPORAL NECESSÁRIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO INSTITUÍDOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, INCISOS XLI E XLII) – A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS FRUSTRADAS, EM SUA EFICÁCIA, POR INJUSTIFICÁVEL INÉRCIA DO PODER PÚBLICO – A SITUAÇÃO DE INÉRCIA DO ESTADO EM RELAÇÃO À EDIÇÃO DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS NECESSÁRIOS À PUNIÇÃO DOS ATOS DE DISCRIMINAÇÃO PRATICADOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU DA IDENTIDADE DE GÊNERO DA VÍTIMA – A QUESTÃO DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO” – SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA A COLMATAÇÃO DO ESTADO DE MORA INCONSTITUCIONAL: (A) A CIENTIFICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO SEU ESTADO DE MORA INCONSTITUCIONAL E (B) ENQUADRAMENTO IMEDIATO DAS PRÁTICAS DE HOMOFOBIA E DE TRANSFOBIA, MEDIANTE INTERPRETAÇÃO CONFORME (QUE NÃO SE CONFUNDE COM EXEGESE FUNDADA EM ANALOGIA “*IN MALAM PARTEM*”), NO CONCEITO DE RACISMO PREVISTO NA LEI Nº 7.716/89 – INVIABILIDADE DA FORMULAÇÃO, EM SEDE DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, DE PEDIDO DE ÍNDOLE CONDENATÓRIA, FUNDADO EM ALEGADA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, EIS QUE, EM AÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PERFIL OBJETIVO, NÃO SE DISCUTEM SITUAÇÕES INDIVIDUAIS OU INTERESSES SUBJETIVOS – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MEDIANTE PROVIMENTO JURISDICIONAL, TIPIFICAR DELITOS E COMINAR SANÇÕES DE DIREITO PENAL, EIS QUE REFERIDOS TEMAS SUBMETEM-SE À CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL (CF, ART. 5º, INCISO XXXIX) – CONSIDERAÇÕES EM TORNO DOS REGISTROS HISTÓRICOS E DAS PRÁTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS, QUE REVELAM O

TRATAMENTO PRECONCEITUOSO, EXCLUDENTE E DISCRIMINATÓRIO QUE TEM SIDO DISPENSADO À VIVÊNCIA HOMOERÓTICA EM NOSSO PAÍS: “O AMOR QUE NÃO OUSA DIZER O SEU NOME” (LORD ALFRED DOUGLAS, DO POEMA “TWO LOVES”, PUBLICADO EM “THE CHAMELEON”, 1894, VERSO ERRONEAMENTE ATRIBUÍDO A OSCAR WILDE) – A VIOLÊNCIA CONTRA INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ OU “A BANALIDADE DO MAL HOMOFÓBICO E TRANSFÓBICO” (PAULO ROBERTO IOTTI VECCHIATTI): UMA INACEITÁVEL (E CRUEL) REALIDADE CONTEMPORÂNEA – O PODER JUDICIÁRIO, EM SUA ATIVIDADE HERMENÊUTICA, HÁ DE TORNAR EFETIVA A REAÇÃO DO ESTADO NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO AOS ATOS DE PRECONCEITO OU DE DISCRIMINAÇÃO PRATICADOS CONTRA PESSOAS INTEGRANTES DE GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS – A QUESTÃO DA INTOLERÂNCIA, NOTADAMENTE QUANDO DIRIGIDA CONTRA A COMUNIDADE LGBTI+: A INADMISSIBILIDADE DO DISCURSO DE ÓDIO (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ARTIGO 13, § 5º) – A NOÇÃO DE TOLERÂNCIA COMO A HARMONIA NA DIFERENÇA E O RESPEITO PELA DIVERSIDADE DAS PESSOAS E PELA MULTICULTURALIDADE DOS POVOS – LIBERDADE RELIGIOSA E REPULSA À HOMOTRANSFOBIA: CONVÍVIO CONSTITUCIONALMENTE HARMONIOSO ENTRE O DEVER ESTATAL DE REPRIMIR PRÁTICAS ILÍCITAS CONTRA MEMBROS INTEGRANTES DO GRUPO LGBTI+ E A LIBERDADE FUNDAMENTAL DE PROFESSAR, OU NÃO, QUALQUER FÉ RELIGIOSA, DE PROCLAMAR E DE VIVER SEGUNDO SEUS PRINCÍPIOS, DE CELEBRAR O CULTO E CONCERNENTES RITOS LITÚRGICOS E DE PRATICAR O PROSELITISMO (ADI 2.566/DF, RED. P/ O ACÓRDÃO MIN. EDSON FACHIN), SEM QUAISQUER RESTRIÇÕES OU INDEVIDAS INTERFERÊNCIAS DO PODER PÚBLICO – REPÚBLICA E LAICIDADE ESTATAL: A QUESTÃO DA NEUTRALIDADE AXIOLÓGICA DO PODER PÚBLICO EM MATÉRIA RELIGIOSA – O CARÁTER HISTÓRICO DO DECRETO Nº 119-A, DE 07/01/1890, EDITADO PELO GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA, QUE APROVOU PROJETO ELABORADO POR RUY BARBOSA E POR DEMÉTRIO NUNES RIBEIRO – DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERÁVEIS E FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – A BUSCA DA FELICIDADE COMO DERIVAÇÃO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – UMA OBSERVAÇÃO FINAL: O SIGNIFICADO DA DEFESA DA CONSTITUIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO CONHECIDA, EM PARTE, E, NESSA EXTENSÃO, JULGADA PROCEDENTE, COM EFICÁCIA GERAL E EFEITO VINCULANTE – APROVAÇÃO, PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DAS TESES PROPOSTAS PELO RELATOR, MINISTRO CELSO DE MELLO. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 13 de junho de 2019. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 28 nov. 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 541. Direito Constitucional Eleitoral. Cancelamento de título decorrente da sua não apresentação ao procedimento de revisão eleitoral. Violação

ao princípio democrático e ao direito de voto. Inocorrência. 1. O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa. O alistamento eleitoral e sua revisão periódica são indispensáveis para que esse direito seja exercido de maneira ordenada e segura. 2. A revisão eleitoral é estabelecida em lei e se destina a atualizar o alistamento eleitoral previsto na Constituição. Também o cancelamento de título não apresentado à revisão tem base legal. Inexiste qualquer elemento que sugira ter havido direcionamento, quer na revisão eleitoral, quer no cancelamento de títulos. 3. Tendo lastro constitucional e legal, e não tendo havido vício na sua concretização, inexiste violação à democracia, à soberania popular, à cidadania ou ao direito de voto em decorrência do cancelamento do título de eleitor que não comparece ao procedimento de revisão eleitoral. 4. Tampouco é legítimo falar em violação à igualdade. Tal como o alistamento eleitoral, a revisão eleitoral é exigida de todos sem discriminação. 5. Não há violação à proporcionalidade. A medida é adequada e necessária, não havendo meio substitutivo com eficácia equivalente. Tampouco há base para afirmar que o benefício de se evitarem fraudes e outros comprometimentos à regularidade do voto é menos importante do que a participação dos que não atenderam ao chamado da Justiça Eleitoral. 6. Não há perigo na demora, tal como alegado pelo requerente. A Lei 7.444/1985 está em vigor há mais de 30 anos. A biometria está sendo implementada há quase 11 anos. O procedimento de revisão e de cadastramento biométrico obrigatório é acompanhado pelo Ministério Público e pelos partidos políticos. O ajuizamento tardio da ação, às vésperas da eleição e após tantos anos, compromete a alegação de urgência. 7. Há, contudo, gravíssimo *periculum in mora* inverso que obsta o deferimento da cautelar. O restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro ou o segundo turno do pleito de 2018 comprometeria o calendário eleitoral, segundo informações da presidência do TSE, colocaria em risco a higidez das eleições e poderia interferir sobre o seu resultado final. 8. Indeferimento da cautelar por ausência de plausibilidade do direito alegado, por falta de perigo na demora e pelo gravíssimo *periculum* inverso que a medida ensejaria. Encaminhamento pela conversão do julgamento da cautelar em julgamento do mérito, dada a suficiente instrução do feito e a importância de encerrar o debate antes do conhecimento do resultado das eleições. 9. Improcedência da ação. Tese de julgamento: “É válido o cancelamento do título do eleitor que, convocado por edital, não comparecer ao processo de revisão eleitoral, em virtude do que dispõe o art. 14, caput e §1º, da Constituição de 1988”. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 de setembro de 2018. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 de maio de 2019c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403802/false>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos

eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustrate a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade. Requerente: Procurador Geral da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 de maio de 2015. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 19 ago. 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2618. Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no pólo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido. Requerente: Partido Social Liberal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 12 de agosto de 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2004-08-12;2618-3689477>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 14545, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade - Constitucionalidade da E. C. Nº. 3/93 - Requisito de Controvérsia. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 123-157, 27 out. 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46577/46463>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4737&ano=1965&ato=97aEzYq1UeZRVT23c>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 28 maio 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Fabris, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. Os partidos políticos e a participação popular. In: FLEISCHER, David Verge (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 47-66.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHACON, Valmireh. *História dos partidos políticos: discurso praxis e seus programas*. Brasília: Universidade de Brasília: 1981.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FERREIRA NETO, Edgard Leite. *Os partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

GERVASONI, T. A.; LEAL, M. C. H. *Judicialização da política e ativismo judicial na perspectiva do Supremo Tribunal Federal*. Curitiba: Multideia, 2013.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GORCZEVSKI, C.; KONRAD, L. R. Evolução histórica da jurisdição constitucional: apontamentos sobre a proteção internacional dos direitos humanos no Estado Democrático de Direito. In: GORCZEVSKI, C.; LEAL, M. C. H. (org.).

Constitucionalismo contemporâneo: concretizando direitos. Curitiba: Multideia, 2013. p. 69-88.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAVENDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro, 1945-1964*. 2. ed. Rio de Janeiro: Luperj, 1999.

LEAL, M. C. H.; ALVES, F. D. *Judicialização e ativismo judicial: o Supremo Tribunal Federal entre a interpretação e a intervenção na esfera dos demais poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LEITÃO, Cláudia. *A crise dos partidos políticos brasileiros: (os dilemas da representação política no estado intervencionista)*. Fortaleza: Gráfica Tipoprogresso, 1989.

LEITE, Glauco Salomão. Inércia Legislativa e Ativismo Judicial: A Dinâmica da Separação dos Poderes na Ordem Constitucional Brasileira. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 10-31, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=290&sid=27>. Acesso em: 23 ago. 2022.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

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

LO PUMO, C. C.; SANTOS, E. A. O direito fundamental de ser candidato e suas limitações por lei ordinária. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 25, n. 48, p. 61-94, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7309>. Acesso em: 10 maio 2022.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

MACHADO, Edinilson Donisete. *Ativismo judicial: limites institucionais democráticos e constitucionais*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEZZAROBA, Orides. *Partidos Políticos*. Curitiba: Jaruá, 2005.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MITIDIERO, D.; SARLET, I. W.; MARINONI, L. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa democracia corre perigo e como salvá-la?* São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 2. ed., rev. São Paulo: M. Limonad, 2000.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda> Acesso em: mar. 2023.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. *Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

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

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17593/14377>. Acesso em: 10 maio 2022.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SEVEGNANI, Ana Luísa. Ativismo Judicial em matéria de Políticas Públicas de Saúde. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 7, n. 1, p. 200-225, 29 jan. 2020. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/158344>. Acesso em: 24 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. Processo constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, J. A. L.; SOUZA CRUZ, Á. R. (coord.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 159-194.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SOUZA, C. F.; SOUZA, P. T. F. Direito e democracia - o significado das leis e do legislativo na teoria da democracia. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 51, p.

145-156, 17 jan. 2017. Disponível em:
<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7784/6160>. Acesso em: 11 maio 2022.

STACKE, M. F.; FRIEDRICH, D. B. Anotações sobre democracia: uma introdução ao presidencialismo de coalizão brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 1-24, 2018. Disponível em:
<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/12467/7547>. Acesso em: 11 maio 2022.

STEIN, Leandro Konzen. *O Supremo Tribunal Federal e a defesa dos preceitos constitucionais fundamentais: uma história de construção do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. [Pesquisa quantitativa no site do STF]. *STF*, Brasília, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3E0jddY>. Acesso em: 21 out. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Partidos políticos registrados no TSE. *TSE*, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 21 out. 2022.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. Criciúma: Editora da Unesc, 2010.

APÊNDICE A – Relação das decisões analisadas no site do Supremo Tribunal Federal dentre 2018 e 2021 para realização da análise quantitativa

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADI	3239	08/02/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397204/false
ADC	42	28/02/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false
ADPF	167	07/03/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428764/false
ADI	2877	08/03/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388350/false
ADI	5619	08/03/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388375/false
ADI	2425	14/03/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392281/false
ADI	5122	03/05/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur419208/false
ADI	5398	09/05/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur394622/false
ADI	2566	16/05/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur393207/false
ADI	4647	06/06/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur387041/false
ADI	1306	13/06/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413402/false
ADI	2034	20/06/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur391263/false
ADI	2139	01/08/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur398618/false
ADI	3863	20/09/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392028/false
ADPF	541	26/09/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403802/false
ADPF	425	10/10/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur393465/false
ADI	4633	06/12/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur401508/false
ADI	1975	19/12/2018	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur398772/false
ADI	5709	27/03/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407011/false
ADI	5855	10/04/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411547/false
ADI	5243	11/04/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407742/false
ADPF	449	08/05/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur409361/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADI	2553	15/05/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429400/false
ADI(o)	26	13/06/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433180/false
ADI	6121	13/06/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false
ADI	6062	01/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415922/false
ADI	3446	08/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428872/false
ADI	2365	21/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429902/false
ADI	1629	23/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410195/false
ADI	3994	23/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410309/false
ADI	4416	23/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410314/false
ADI	1724	30/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410723/false
ADI	2077	30/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410725/false
ADI	2319	30/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410726/false
ADI	5467	30/08/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410739/false
ADPF	364	11/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411804/false
ADI	5499	11/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411805/false
ADI	5971	13/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411766/false
ADI	4629	20/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur412244/false
ADI	2266	27/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413025/false
ADI	2354	27/09/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416164/false
ADI	1531	03/10/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420784/false
ADI	3145	03/10/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413925/false
ADI	4021	03/10/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413923/false
ADI	4504	04/10/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414602/false
ADI	5560	18/10/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414222/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADPF	129	05/11/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416563/false
ADI	2049	05/11/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415644/false
ADC	43	07/11/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436271/false
ADI	3968	29/11/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417409/false
ADI	6032	05/12/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422024/false
ADI	5450	18/12/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422156/false
ADI	6462	20/12/2019	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422345/false
ADI	3977	12/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420307/false
ADI	4579	13/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422898/false
ADI	4221	14/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420791/false
ADI	5922	14/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420088/false
ADPF	584	21/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420583/false
ADI	1485	21/02/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur426112/false
ADI	5311	04/03/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427823/false
ADI	5920	04/03/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427817/false
ADI	5947	04/03/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428849/false
ADI	3326	27/03/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422077/false
ADI	6327	03/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur426824/false
ADI	6341	15/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false
ADI	6363	17/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436850/false
ADI	1764	20/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425594/false
ADI	6342	29/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436234/false
ADI(o)	56	30/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432184/false
ADI	6347	30/04/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429368/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADI	3967	04/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur424655/false
ADI	6343	06/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false
ADPF	526	11/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425819/false
ADI	5543	11/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429684/false
ADI	6359	14/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436121/false
ADPF	84	15/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425821/false
ADPF	621	15/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425836/false
ADI	3242	15/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur426561/false
ADI	6421	21/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false
ADI	2861	29/05/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur426459/false
ADI	2200	04/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429635/false
ADPF	671	16/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427857/false
ADI	5685	16/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429625/false
ADPF	572	18/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436475/false
ADPF	656	22/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur430102/false
ADI	2238	24/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur430430/false
ADI	2575	24/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436309/false
ADI	3133	24/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur431932/false
ADPF	673	29/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429282/false
ADI	5977	29/06/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429271/false
ADI	4454	05/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429668/false
ADI	6529	13/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433681/false
ADPF	635	18/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433905/false
ADI	4089	18/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur434523/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADI	6316	18/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur430950/false
ADPF	722	20/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur434604/false
ADI	1666	24/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432489/false
ADI	2534	24/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437087/false
ADI	6395	31/08/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433107/false
ADC	36	08/09/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false
ADPF	612	08/09/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432807/false
ADI	2939	22/09/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436851/false
ADPF	738	05/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435114/false
ADI	5360	05/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433847/false
ADI	5942	13/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439811/false
ADI	4467	20/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435024/false
ADPF	539	26/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440652/false
ADI	5599	26/10/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437101/false
ADI	4247	04/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441659/false
ADI	4889	11/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437049/false
ADI	6349	17/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436394/false
ADI	1805	23/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438103/false
ADI	2612	23/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437490/false
ADI	4583	23/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437491/false
ADI	5740	23/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437500/false
ADI	6288	23/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false
ADPF	748	30/11/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438122/false
ADPF	215	07/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439095/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADI	2611	07/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439161/false
ADI	3854	07/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439812/false
ADI	4637	07/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439453/false
ADI	5169	07/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439455/false
ADI	6524	15/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443385/false
ADI	6586	17/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443506/false
ADI	4621	21/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440241/false
ADI	5841	21/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446736/false
ADI	6590	21/12/2020	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440259/false
ADI	6241	08/02/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442747/false
ADPF	714	17/02/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441044/false
ADPF	742	24/02/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445269/false
ADI	1945	24/02/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446556/false
ADPF	754	01/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441917/false
ADI	1668	01/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442805/false
ADI	3377	01/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442432/false
ADI	4233	01/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445267/false
ADI	5538	01/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446397/false
ADI	5729	08/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442417/false
ADI	6044	08/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442418/false
ADI	6625	08/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443891/false
ADPF	779	15/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446516/false
ADI	5551	15/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442810/false
ADI	6442	15/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442818/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADPF	690	15/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444257/false
ADPF	756	22/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443270/false
ADI	5707	29/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443873/false
ADI	6543	29/03/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446338/false
ADPF	811	08/04/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449524/false
ADI	4011	19/04/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445559/false
ADI	4541	19/04/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445561/false
ADI	3917	03/05/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446200/false
ADI	6407	03/05/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446202/false
ADI	6580	12/05/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446784/false
ADPF	794	24/05/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur448578/false
ADI	1183	08/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449086/false
ADI	6737	08/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur448906/false
ADI	4590	14/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449521/false
ADPF	709	21/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451507/false
ADI	6213	21/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449726/false
ADI	6408	21/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451072/false
ADPF	305	28/06/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450285/false
ADPF	825	03/08/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456546/false
ADI	6144	03/08/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451947/false
ADI	1057	17/08/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455292/false
ADI	6225	23/08/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451888/false
ADI	6696	26/08/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457476/false
ADPF	874	04/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456928/false

Ação	Número	Data de julgamento	Link para acesso
ADPF	661	08/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452359/false
ADI	6476	08/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452406/false
ADI	6751	08/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452361/false
ADI	6284	15/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453240/false
ADI	6672	15/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453074/false
ADPF	640	20/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur457885/false
ADC	31	22/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459186/false
ADI	6685	27/09/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455560/false
ADI	5970	07/10/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460184/false
ADPF	756	11/10/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458049/false
ADI	6565	11/10/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459496/false
ADI	6529	11/10/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454781/false
ADPF	686	19/10/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455149/false
ADPF	426	04/11/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456002/false
ADI	5383	16/11/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456273/false
ADI	4028	23/11/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456707/false
ADPF	871	23/11/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456975/false
ADPF	863	29/11/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458229/false
ADI	6429	02/12/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464818/false
ADPF	828	09/12/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459045/false
ADPF	749	14/12/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458045/false
ADPF	850	17/12/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460413/false
ADPF	854	17/12/2021	https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459503/false