

# ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: LANÇANDO O OLHAR SOBRE A CÂMARA DOS DEPUTADOS

## INTRODUÇÃO

O desenho institucional previsto na Constituição Federal, por óbvio, nos traz elementos relevantes, mas insuficientes para compreender o poder legislativo e o conjunto de interesses que regulam a política brasileira em geral, e o parlamento brasileiro, em particular. Diferentemente do formalismo do universo jurídico e das Cortes, o debate no parlamento resulta de um espaço de poder carregado ideológica e discursivamente, do qual não se pode exigir refino ou sofisticação, sob pena de se reforçar uma perigosa forma de elitização. O que enxergamos como verdadeiramente importante é compreender os interesses em jogo por trás de cada votação ou cada proposição.

Se o Congresso não é exatamente um espelho da sociedade (vide o número de negros (20%) e mulheres (15%) que ainda ocupam suas cadeiras), também não é um elemento estranho do campo social. Assumimos como ponto de partida para as reflexões aqui desenvolvidas tratar-se de um equívoco imaginar que o parlamento não reflete parte da composição social brasileira, seus valores morais e políticos. Mais especificamente sobre os temas ora investigados, *ativismo judicial e judicialização da política*, o Congresso Nacional tende a refletir, ainda que em medidas bem específicas, uma agenda eleitoral que nos últimos anos tem cavado espaço entre eleitores/as e candidatos/as.

Observamos na presente pesquisa que, entre os partidos políticos, os recentes discursos de denúncia e de combate ao *ativismo judicial* apresentam-se de ponta a ponta no espectro partidário. Da direita à esquerda, *ativismo judicial e judicialização da política*, que ora se confundem, ora não, denotam uma preocupação sobre a qual o legislativo e o executivo se veem obrigados a enfrentar, vez que, na prática, representa uma ameaça



**Carla Varea Guareschi**

Advogada e Assessora Legislativa na Câmara dos Deputados. Especialista em Direito Eleitoral e Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

de restrição aos seus poderes. À direita, por exemplo, Eduardo Bolsonaro, deputado federal reeleito em 2018 e filho de Jair Bolsonaro, presidente da república eleito em 2018, ambos pelo PSL, afirma em postagem numa rede social que “a maior guerra não é alterar as leis, mas sim combater o ativismo judicial, já impregnado no judiciário progressista” (FÓRUM, 2019). À esquerda, partidários do Partido dos Trabalhadores afirmam que “o Brasil vive um ativismo judicial irresponsável”, referindo-se especialmente à Operação Lava Jato e a prisão do ex-presidente Lula. (FORUM, 2019)

Assumimos como princípio que a revisão judicial (*judicial review*) é fruto de um acordo institucional. Marcos Faro afirma que a judicialização da política corresponde a um fenômeno comum passível de ser observado em diversas sociedades contemporâneas. Ocorre porque os Tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Em tais condições é que se dá a aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, segundo o autor, torna-se mais difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse político”. (FARO, 1997)

A judicialização, portanto, pode ser encarada como um fenômeno intrínseco à própria democracia, decorrente da forma como o sistema político-constitucional brasileiro foi desenhado institucionalmente. Uma outra hipótese que tem sido apresentada pela literatura diz respeito à perda de legitimidade da classe política e do legislativo em particular, pois

*quando o público e líderes de grupos de interesse e de organizações sociais importantes consideram que as instituições majoritárias estão imobilizadas, só atendem ao próprio interesse, ou menos são corruptas, não é surpreendente que aceitam a transferência de poderes políticos ao Judiciário, que tem reputação de expertise e retidão, possuindo igual ou maior legitimidade que os administradores públicos e legisladores (TATE, 2013).*

Farejonh, por sua vez, a traduz por meio da hipótese dos direitos, já que a expansão da intervenção do judiciário passa a ser aceita quando a sociedade entende que este pode ser mais confiável para proteger uma vasta gama de valores importantes contra potenciais abusos políticos (FOREJONH, 2012).<sup>1</sup>

O que é importa é que, por ambas as razões, as Cortes constitucionais teriam passado a interferir em temas centrais da sociedade que, em condições outras, seriam tratados pelo Parlamento. Um problema distinto pode ser o da politização da justiça, fenômeno sobre o qual não nos debruçamos na presente pesquisa.

Essa interferência resulta, seja por decorrência dos arranjos institucionais estabelecidos, seja por decorrência do próprio sistema democrático, em uma movimentação na arena legislativa. É nesse campo da análise que as observações feitas a seguir pretendem se debruçar.

## ANÁLISE DOS DADOS

O banco de dados ora analisado constitui-se de pesquisa realizada junto ao site da Câmara dos Deputados utilizando-se como termos de busca a) *ativismo judicial* e; b) *judicialização da política*.

<sup>1</sup> Para o autor: “o sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o ‘déficit democrático’ de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos”. Em: FAREJONH, Jonh. Judicializando a política, politizando o direito. In: MOREIRA, Luiz (org.). Judicialização da Política. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 63-96.

Selecionamos como chaves de interesse proposições legislativas do tipo a) projeto de lei; b) proposta de emenda à constituição; c) projeto de lei complementar; e d) projeto de decreto legislativo. Excluímos da pesquisa, portanto, as medidas provisórias enviadas pelo executivo, os requerimentos em geral, incluindo os requerimentos de informação e os de criação de comissões parlamentares de inquérito, os projetos de resolução, mensagens e indicações. Também optamos por não inserir na busca os discursos parlamentares, vez que suas análises demandariam a utilização de metodologia específica.

O artigo 103 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>2</sup> exige que, seja de forma verbal ou escrita, as proposições legislativas, no momento do protocolo, sejam acompanhadas das respectivas justificativas. Em quase cem por cento dos casos os/as parlamentares adotam a forma escrita, de forma que as justificações anexadas aos projetos acompanham todas as etapas de tramitação das matérias e são objeto de análise por parte dos/as relatores/as designados para apresentação do parecer no curso do processo legislativo.

O resultado obtido constitui-se de um conjunto de 60 proposições legislativas, sendo 53 vinculadas à utilização do termo *ativismo judicial* e 07 atreladas à utilização do termo *judicialização da política*. Entendemos que isso pode ser atribuído ao fato de que o *ativismo judicial* tem, cada vez mais, sido apresentado por determinados setores como algo a ser *combatido*, em constante diálogo com o imaginário popular, além de elemento que tem passado, cada vez mais, a integrar a agenda de campanha de candidatos e candidatas<sup>3</sup>.

A título de exemplo dessa narrativa de “combate” que tem se consolidado na órbita do *ativismo judicial*, podemos citar o recente programa lançado pelo “Aliança pelo Brasil”, partido político em processo de criação, encabeçado pela família Bolsonaro, que, entre os 5 tópicos prioritários elencados pela futura legenda, afirma ser “imprescindível o combate ao chamado *ativismo judicial*, fenômeno de usurpação do poder legislativo, e de violação à separação dos poderes” razão pela qual se comprometem a buscar mecanismos de restabelecimento da autoridade dos Poderes por meio, por exemplo, de mecanismos de suspensão de atos judiciais que invadam competências legislativas.<sup>4</sup>

O debate acerca da *judicialização da política*, por sua vez, caminha por via diversa e concentra-se, pelo que poderá ser observado, sobre um núcleo específico, com menor repercussão popular e política, ainda que extremamente difundido na academia. (BARRETO e GRAEFF, 2016) Voltaremos a esse ponto mais na frente.

Encontramos 16 proposições legislativas apresentadas na forma de Projetos de Lei (PL) - 12 vinculadas ao termo *ativismo judicial* e 04 vinculadas ao termo *judicialização da política*. No tocante às Propostas de Emenda à Constituição (PEC), encontramos um conjunto de 12 proposições – 09 vinculadas ao termo *ativismo judicial* e 03 vinculadas ao termo *judicialização da política* –, enquanto apenas 01 Projeto de Lei Complementar (PLP) foi registrado, estando este vinculado ao termo *ativismo judicial*.

2 Art. 103. A proposição poderá ser fundamentada por escrito ou verbalmente pelo Autor e, em se tratando de iniciativa coletiva, pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à Mesa. Parágrafo único. O relator de proposição, de ofício ou a requerimento do Autor, fará juntar ao respectivo processo a justificação oral, extraída do Diário da Câmara dos Deputados.

3 Por exemplo, setores religiosos mais conservadores que rebatem tanto a decisão do Supremo Tribunal Federal de criminalização da homofobia (ADO nº 26) como a que permitiu a interrupção da gestação com assistência médica em casos de anencefalia (ADPF nº 54).

4 O programa afirma: “É imprescindível, aliás, o combate ao chamado “ativismo judicial”, fenômeno de usurpação do poder legislativo, e de violação à separação dos poderes, por meio do qual é desrespeitada a legítima vontade popular exercitada diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, inclusive, através de seus silêncios, quando o povo ou seus representantes decidem não legislar sobre algo ou rejeitar proposta legislativa sobre algum tema.” Disponível em:

<https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2019/11/PROGRAMA-DA-ALIANCA%CC%A7A-PELO-BRASIL-1.pdf>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

Quanto aos Projetos de Decreto Legislativo (PDL) convém apontar, desde logo, a opção metodológica adotada. A pesquisa trouxe como resultado um conjunto de 31 proposições, estando, assim como os Projetos de Lei Complementar, vinculados à chave do *ativismo judicial*. Entretanto, das 31 proposições encontradas, 30 foram apresentadas em uma única oportunidade pelo Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS) em 2016, reconhecido representante da bancada ruralista no Congresso Nacional, quando a ex-presidenta Dilma Rousseff, às vésperas do golpe parlamentar (MIGUEL, 2018) declarou, demarcou e homologou um conjunto de áreas no campo tanto como de interesse social para fins de reforma agrária como áreas indígenas.

A fim de evitarmos *outliers* que possam enviesar o resultado na análise, optamos por tratar esse conjunto de Projetos de Decreto Legislativo apresentados pelo Deputado Federal Jerônimo Goergen como uma única unidade, em bloco<sup>5</sup>.

Eis o resultado inicialmente obtido:

**16 PLs + 12 PECs + 1 PLP + 31 PDLs = 60**

Eis o conjunto das proposições desenvolvidas a seguir, após consolidarmos o bloco de 30 PDLs em uma única unidade:

**16 PLs + 12 PECs + 1 PLP + 2 PDLs = 31**

Optamos, com isso, por evitar picos nos gráficos que impliquem em análises maximizadas pelo bloco de proposições.

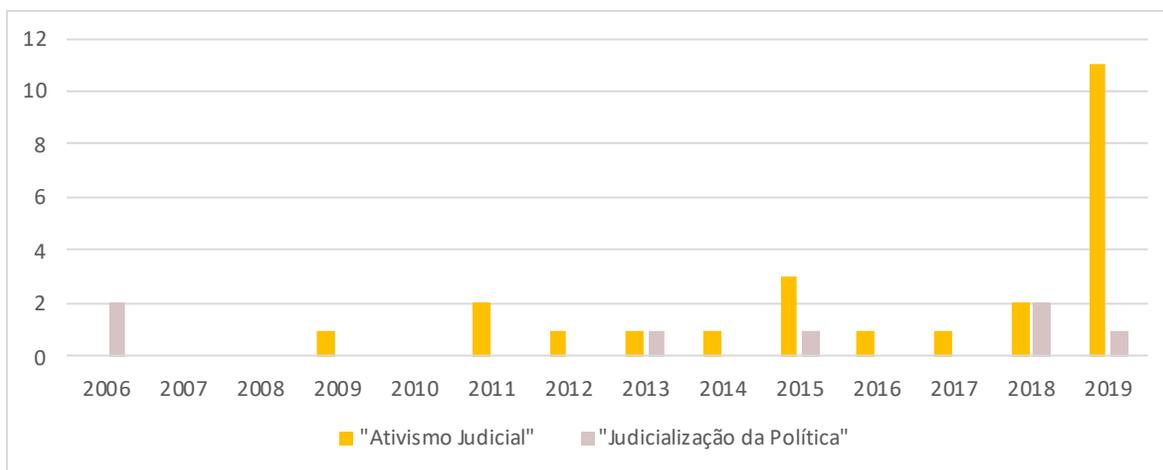


Gráfico 1 – histórico das proposições legislativas que se justificam tanto pelo "ativismo judicial" como pela "judicialização da política"

Duas propostas de emenda à constituição aparecem como pioneiras no assunto, em 2006, sob a chave da *judicialização da política*. Apenas em 2013 a temática *judicialização da política* volta a aparecer na justificação de proposições legislativas. Sob a chave do *ativismo judicial*, a primeira

5 Os Projetos de Decreto Legislativo sistematizados e tratados em bloco são: 368/2016, 358/2016, 363/2016, 373/2016, 377/2016, 378/2016, 366/2016, 382/2016, 359/2016, 367/2016, 369/2016, 360/2016, 357/2016, 362/2016, 370/2016, 356/2016, 364/2016, 365/2016, 371/2016, 372/2016, 361/2016, 366/2016, 382/2016, 360/2016, 374/2016, 349/2016, 388/2016, 348/2016, 350/2016, 354/2016.

proposição encontrada com o termo na justificativa fora apresentada em 2009. Os anos de 2007, 2008 e 2010 não apresentam nenhum registro. O ano de 2006 registra duas proposições sob a chave da *judicialização da política*, enquanto nos anos de 2009, 2011, 2012, 2014, 2016 e 2017 encontramos registros apenas sob a chave do *ativismo judicial*.

As primeiras propostas de emenda à constituição (PEC's 507/2006 e 526/2006), de autoria do deputado federal mineiro Carlos Mota, eleito pelo PSB, ambas com conteúdo semelhante, se propunham a alterar os artigos 2º, 93 e 95 da Constituição Federal para determinar que os membros dos três poderes, incluindo o poder judiciário, serão eleitos pelo voto direto, secreto, universal e periódico. O autor argumenta que a iniciativa decorre de sugestão apresentada pelo Instituto Nacional de Assuntos Estratégicos – INEA, apresentada no Seminário sobre a Judicialização da Política, realizado no âmbito da Comissão de Legislação Participativa em setembro de 2005.

Já em 2009, de autoria do então deputado federal Flávio Dino, hoje governador do estado do Maranhão pelo PCdoB, a proposta de emenda à constituição nº 342/2009 é a primeira a tratar do *ativismo judicial* em sua justificativa. A proposta altera os dispositivos constitucionais referentes à composição do Supremo Tribunal Federal para, em suma, estabelecer critérios para a escolha dos Ministros do STF e fixar o mandato dos mesmos em onze anos, sendo vedada a recondução. Considerando a relevância da primeira proposição legislativa a abordar o termo *ativismo judicial* em sua justificativa, transcrevemos abaixo o que disse o autor:

*O Supremo Tribunal Federal é, essencialmente, uma Corte Constitucional, sendo o órgão responsável pela interpretação definitiva de nossa Constituição Federal. Participa, como tal, da tomada de decisões acerca de assuntos da mais alta relevância para o Estado e para a sociedade. Assim o faz não só atuando como legislador negativo, realizando o controle de constitucionalidade de leis, mas também exercendo funções legiferantes positivas, por exemplo, por meio da elaboração de súmulas vinculantes e pelo salutar ativismo judicial diante de omissões legislativas declaradas inconstitucionais. É inegável, portanto, o fato de que sua atuação tem forte carga política e consequências de igual natureza. Chega-se, com alguma razão, a se falar inclusive em um sistema legislativo tricameral, em que o STF, juntamente com as duas Casas do Congresso Nacional, desempenha papel ativo e central no processo de definição do conteúdo das leis (BRASIL, 2009).*

Sob a justificativa de que as principais funções exercidas pela Corte têm natureza eminentemente política, o autor propôs o estabelecimento de mandato de onze anos para o cargo de Ministro, vedada a recondução, além de alterações na forma das indicações para composição da Corte. Hoje indicados exclusivamente pelo Presidente da República com sabatina no Senado Federal, o autor propôs que os Ministros fossem escolhidos a) cinco pelo Presidente da República; b) dois pela Câmara dos Deputados; c) dois pelo Senado Federal; e d) dois pelo próprio Supremo Tribunal Federal. O que importa observar aqui é a visão de *salutar* atribuída pelo autor da proposta ao *ativismo judicial* praticado pelo Supremo nos casos de omissões legislativas.

Em 2011 duas relevantes proposições foram apresentadas sob a chave do *ativismo judicial* – 01 projeto de decreto legislativo e 01 proposta de emenda à constituição. De autoria do deputado federal

piaiense Nazareno Fonteles, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, a PEC nº 33 de 2011 contribuiu para dar projeção ao debate. Segundo o autor, o protagonismo alcançado pelo Poder Judiciário, especialmente pelos órgãos de cúpula, referindo-se ao Supremo Tribunal Federal, tratava-se de fato notório e apresenta-se de duas formas, com contornos distintos. A primeira delas denominou de *judicialização das relações sociais*. A segunda, de *ativismo judicial*.

Por *judicialização das relações sociais*, o autor da matéria entendeu tratar-se de um fenômeno decorrente do próprio modelo constitucional adotado no Brasil, uma vez que “dispomos de uma constituição analítica que interfere no cotidiano das pessoas.” Assim sendo, entende ser compreensível que as controvérsias sejam levadas ao judiciário. Entretanto, por *ativismo judicial*, em sentido um tanto diverso, o autor conceituou: “O ativismo judicial denota um comportamento, um modo proativo de interpretar a Constituição por parte de membros do Poder Judiciário. Adotando essa postura, os magistrados, para o deslinde da controvérsia, vão além do que o caso exige, criando normas que não passaram pelo escrutínio do legislador.”

Para o autor, não seriam poucos os exemplos capazes de ilustrar o *exacerbado* ativismo judicial no Brasil. Entre as decisões judiciais elencadas para justificar a emenda constitucional estão a decisão do Supremo Tribunal Federal que ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral para criar uma nova hipótese de perda de mandato parlamentar (fidelidade partidária)<sup>6</sup>; a extensão da vedação do nepotismo aos Poderes Executivo e Legislativo, por meio de súmula vinculante<sup>7</sup>; a decisão de verticalização das coligações partidárias, estabelecida por Resolução do TSE<sup>8</sup>, aprovada a menos de sete meses das eleições de 2002; o caso da súmula vinculante nº 11 que regulamenta o uso de algemas, entre outros. Arremata dizendo que o que tem sido observado são “decisões ativistas que representam grave violação ao regime democrático e aos princípios constitucionais da soberania popular e da separação dos poderes (...) que precisa ser corrigida por mecanismos que fomentem o diálogo institucional entre os Poderes”.

Ante o extenso diagnóstico ilustrado nas 12 páginas que instruem a justificação da proposição, o autor propõe que seja alterada a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condiciona o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submete ao Congresso Nacional a decisão sobre inconstitucionalidade de Emendas à Constituição<sup>9</sup>.

A PEC 33/2011 rendeu inúmeras discussões, tanto no parlamento como fora dele, envolvendo, inclusive, os Ministros do Supremo (GLOBO, 2013). Pela imprensa, fora noticiada como a proposta “que pretende reduzir os poderes do STF” (GLOBO, 2013). Durante sua tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara, recebeu do relator, Dep. João Campos, então vice-líder do PSDB, parecer pela admissibilidade e, em 24 de abril de 2013, foi considerada constitucional pelo colegiado e teve sua tramitação admitida. Apesar dos debates, não teve comissão especial

6 Por 9 votos a 2, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou improcedentes as ADIs 3999 e 4086, ajuizadas pelo Partido Social Cristão e pela Procuradoria-Geral da República em face da Resolução nº 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina o processo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

7 Súmula Vinculante nº 13 – oriunda de decisão proferida nos autos do Recurso Especial nº 579.951.

8 Resolução TSE nº 22.610/2007, posteriormente alterada pela Resolução nº 22.733/2008.

9 Sobre a PEC 33/2011, o Professor Virgílio Afonso da Silva, em entrevista, afirmou tratar-se mais de “conveniência e oportunidade do que mera interpretação constitucional: decidir se o STF – e não o Congresso ou o povo – quem deve ter a última palavra sobre a Constituição que queremos não é algo que decorre da própria Carta, mas envolve questões como tradição jurídica, expectativa de proteção de direitos, estabilidade democrática e legitimidade do Poder Legislativo”. Em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-13/virgilio-afonso-silva-professor-usp-comenta-pec-33-emba-te-poderes>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

constituída e, em 2015, fora definitivamente arquivada.

Também protocolado em 2011, o Projeto de Decreto Legislativo nº 312/2011 de autoria dos deputados Roberto de Lucena (PV/SP) e João Campos (PSDB/GO, relator da PEC 33/2011 na CCJC), se propôs, de maneira flagrantemente inusitada, a sustar decisão do STF proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187 que reconheceu a constitucionalidade da “Marcha da Maconha”. Argumentam que a medida se propõe a zelar pelas competências do legislativo e possui “caráter preventivo em relação a outras decisões que o STF poderá prolatar no futuro eivadas de ilimitado ativismo judicial que configure a invasão de competência do legislativo”.

A partir de 2011, todos os anos registraram o protocolo de proposições que se justificaram pelo *ativismo judicial*.<sup>10</sup>

O gráfico 02, abaixo, demonstra que 88% das proposições legislativas encontradas utilizam o termo *ativismo judicial* em sua justificativa, enquanto apenas 12% delas justificam-se pela *judicialização da política*. Como já antecipamos acima, verifica-se que a figura do *ativismo judicial* tem se consolidado no imaginário de um campo significativo de legisladores como algo a ser *combatido ou rebatido*. Tem encontrado espaço, por exemplo, em discursos conservadores ou fundamentalistas religiosos que repercutem especialmente as decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à criminalização da homofobia (ADO 26) e a que permitiu a interrupção da gravidez em casos de anencefalia (ADPF 54/DF) (FOLHA, 2019).

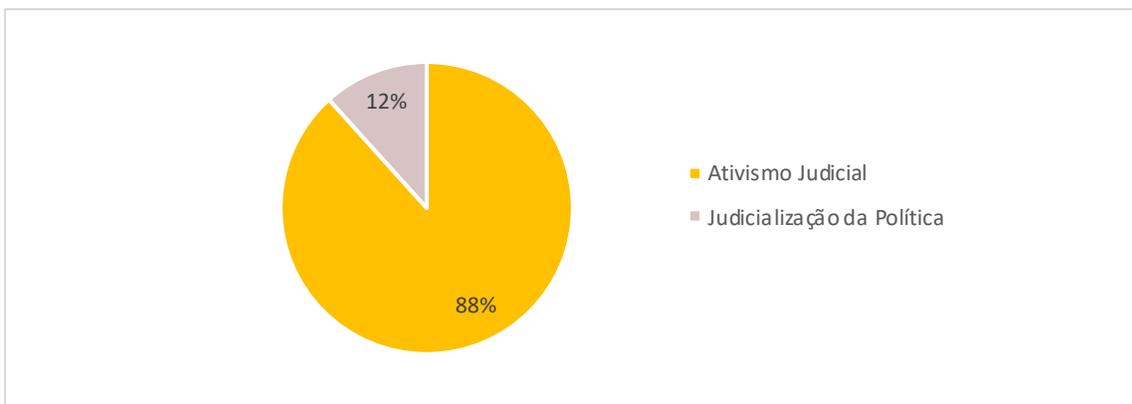


Gráfico 2 – Número de proposições totais que se justificam pelo “ativismo judicial” x o número de proposições que se justificam pela “judicialização da política”

Utilizando-nos de conceitos oferecidos pela literatura acerca do tema, identificamos, entre as proposições analisadas, dois possíveis agrupamentos distintos. Aquelas do *backlash* e aquelas que visam alterar as competências da Corte (*court-packing* e *court-curbing*)

Um primeiro grupo de proposições pode ser constituído daquelas que abordam matérias distintas, na área penal, trabalhista, sucessória ou de recuperação judicial, por exemplo, que se propõem a

<sup>10</sup> Ver dados na tabela em anexo.

antecipar ou a responder politicamente determinada decisão jurídica. Se justificam por uma suposta ameaça de *ativismo judicial* ou de *judicialização da política* em determinada área temática. Podem ser atribuídas ao grupo que identificamos como do *backlash* legislativo.

Já um segundo grupo de proposições visa propor alterações institucionais que reduzam os poderes das Cortes ou possibilitem um maior controle sobre elas. Seja pela forma como se dá a sua composição, seja propondo medidas de ampliação ou redução da idade para aposentadoria compulsória (*court-packing*), seja através de medidas que estabeleçam um maior controle do legislativo sobre as decisões do judiciário, reduzindo os poderes constitucionais anteriormente assegurados à Corte (*court-curbing*), enfim. Nesse aspecto, podemos admitir que as formas de solução para o “problema” podem esbanjar imaginação. Tais propostas legislativas, em razão da forma com a qual o nosso ordenamento jurídico se estabeleceu, aparecem, na maior parte dos casos, através de propostas de emenda à constituição.

Entre as proposições encontradas, as medidas apresentadas pelos parlamentares variam. Algumas falam em sete anos de mandato (PEC 143/2013), outras em dez anos de mandato (PEC 378/2014). Algumas, para além do tempo de mandato, alteram as regras de indicação e composição da Corte (PEC 413/2018, por exemplo, que altera o art. 101 da CF para exigir concurso público para acesso ao cargo de Ministro do STF). O que identificamos como elemento comum em todas elas é que o conjunto de alterações se dá em função do “combate” ao ativismo judicial.

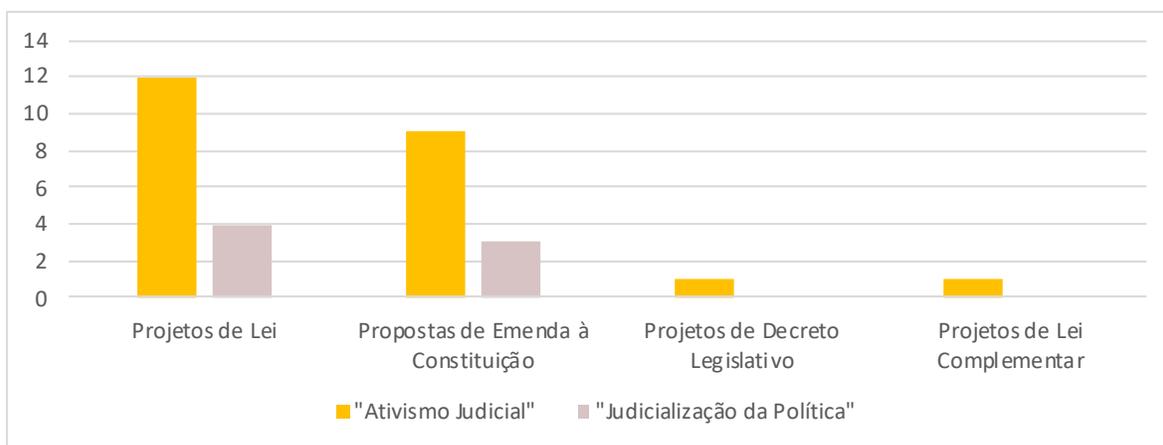


Gráfico 03 – proposições legislativas que se justificam pelo “ativismo judicial” ou pela “judicialização da política”, por tipo.

O gráfico 03, acima, aponta que projetos de lei e propostas de emenda à constituição correspondem ao maior número de proposições relativas ao tema<sup>11</sup>. Diferentemente dos projetos de lei, entretanto,

<sup>11</sup> Reiteramos, aqui, que o bloco de projetos de decreto legislativo apresentado pelo Dep. Federal Jerônimo Goergen (PP/RS) visando sustar os decretos de demarcação de terras indígenas e declaração de áreas de interesse para reforma agrária editados pela Presidenta Dilma às vésperas de deixar o cargo em 2016 está sendo contabilizados apenas 1 vez. Se assim não fosse, o gráfico nº 3 apresentaria uma coluna pelo menos duas vezes maior em relação aos outros tipos de proposição.

100% das propostas de emenda à constituição mapeadas visam, algumas calcadas em decisões do Supremo, outras não, alterar as competências ou regras institucionais de funcionamento da Corte.

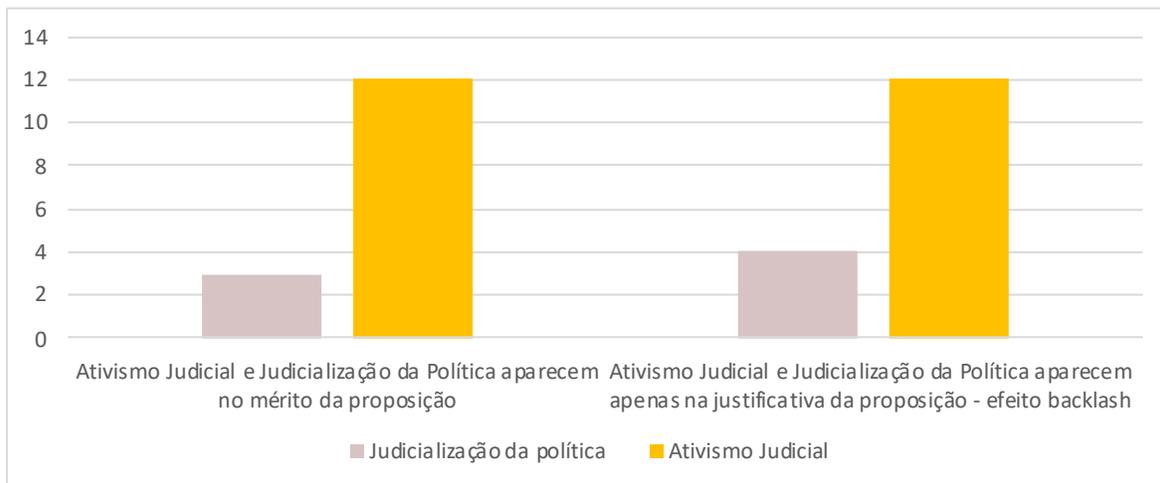


Gráfico 04 – número de proposições legislativas que atacam, no mérito, o ativismo judicial e a judicialização da política (court-packing ou court-curbing) x número de proposições legislativas que se justificam pelo ativismo judicial e pela judicialização da política no efeito backlash.

O gráfico 04, acima, indica uma certa paridade entre o número de proposições legislativas que visam alterar institucionalmente o papel das Cortes em face das proposições legislativas que se justificam pelo *ativismo judicial* ou na *judicialização da política* a fim de responder politicamente determinada decisão judicial em determinada área temática (o efeito *backlash legislativo*, categorizado e mencionado pela literatura). Do conjunto de 31 proposições analisadas, quinze integram o primeiro bloco, enquanto dezesseis integram o segundo.

A principal diferença entre elas é de forma, justificada, especialmente, pela maneira com a qual o nosso ordenamento jurídico estabeleceu os poderes constitucionais das Cortes. Entre os projetos de lei, quinze proposições tocam no ponto do ativismo ou da judicialização apenas na justificativa da matéria, enquanto apenas uma enfrenta o debate no mérito da proposição. Já entre as propostas de emenda à constituição, observamos o contrário. Doze propostas de emenda à constituição enfrentam o mérito do debate, enquanto não encontramos nenhuma que enfrente o debate apenas como justificativa. Ou seja, a totalidade das propostas de emenda à constituição mapeadas se propõe a alterar os poderes formais e materiais da Corte. Acrescente-se ao bloco um projeto de lei complementar e um projeto de decreto legislativo que abordam a questão no mérito e um projeto de decreto legislativo que abordam o tema apenas como justificativa à apresentação da matéria.

A única proposição que, por meio de projeto de lei, se propôs a alterar os poderes da Corte é o 4075/2019, de autoria da deputada federal Bia Kicis, eleita pelo PRB, mas atualmente no PSL/DF. A proposta altera o art. 25 da Lei nº 9868/1999 (que dispõe sobre o processo de julgamento da ação

direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal) para vedar a tipificação de conduta ou a criação de tipo penal, por decisão do STF em ADI, ADC ou ADO. Na justificação da matéria, a autora menciona as ações protocoladas pelo PPS (ADO nº 26) e pela Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros – ABGLT (MI 4.733) que resultaram na tipificação da homofobia e da transfobia, equiparando-os ao racismo.

Para a autora, o *ativismo judicial* se faz sentir especialmente sobre o Poder Legislativo, “cuja omissão não pode – nem deve – ser entendida como inércia, uma vez que ‘não legislar’ sobre determinada matéria pode ser, precisamente, a decisão do Parlamento, no sentido de que tal matéria não demanda regulamentação”. (KICIS, 2019)

A Deputada Federal Chris Tonietto (PSL/RJ) aparece como proponente do maior número de proposições. Não por acaso, uma vez que o combater o ativismo judicial esteve entre as suas promessas de campanha.<sup>12</sup> Três delas merecem destaque: o primeiro, PL 4152/2019, altera o Código Penal para aumentar a pena dos crimes contra o sentimento religioso; o segundo, PL 4149/2019, institui a semana nacional do nascituro; Por fim, o terceiro, PL 2893/2019, apresentado em conjunto com o Deputado Federal Felipe Barros (PSL/PR), se propõe a revogar o art. 128 do Código Penal que deixa de punir o aborto praticado por médico em casos de risco à saúde da mãe ou se a gravidez resulta de estupro.

No conteúdo da justificativa anexado ao PL 2893/2019, os autores argumentam que a proposta “se aprovada, colaborará também para pôr um freio no ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal, que parece não conhecer limites em seu propósito de impor a nós, legisladores, a liberação do aborto baseada na interpretação, reinterpretação e ‘desintepretação’ subjetivista da Constituição Federal.

Entre as propostas de emenda à constituição, a Deputada Federal Chris Tonietto (PSL/RJ) também aparece como autora do maior número de proposições (duas das nove proposições encontradas), ambas, todavia, com conteúdo idêntico. As propostas de emenda à constituição nº 88/2019 e nº 93/2019 visam alterar o art. 49 da Constituição Federal para criar a figura do projeto de decreto legislativo que visa sustar ato do Poder Judiciário que exorbite seu poder regulamentar, os limites de delegação legislativa ou violem a competência exclusiva do Poder Legislativo. Na justificativa às propostas, a autora reitera o argumento do “exacerbado ativismo judicial protagonizado, principalmente, pela nossa Corte Maior”. Segue afirmando que o Poder Judiciário tem invadido, de forma flagrante, a competência do Poder Legislativo, passando a legislar contra a vontade popular e ferindo a democracia que norteia o Estado de Direito.

*“Essa medida de nossa Suprema Corte infelizmente não consistiu em um mero caso à parte e, hoje em dia, a independência do Poder Legislativo pátrio*

12. Em 2018 a advogada católica teve destaque em vídeo de grande repercussão nas redes sociais onde aparece confrontando o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, sobre a ADPF 442. Em entrevista, a deputada federal eleita afirma que o combate ao “ativismo judicial praticado pelo STF” é um dos principais motivos que à levaram a concorrer ao cargo de deputadas federal: “Um dos principais motivos que me levaram a concorrer ao cargo de deputada federal foi a firme decisão de lutar pela vida – desde a concepção – daqueles que, dentro do útero de suas mães, não têm voz e precisam da nossa para ter seus direitos assegurados pela lei. O STF tornou-se, ao longo da última década, uma verdadeira plataforma para o ativismo judicial, passando por cima da vontade popular – maciçamente contrária ao aborto – e implantando a cultura da morte em nossa país. É necessário um reequilíbrio entre os três poderes, já que percebemos hoje um agigantamento do Poder Judiciário, o que vem colocando em risco a própria democracia. Portanto, como deputada, tenho compromisso de lutar contra o ativismo e a favor do reequilíbrio dos poderes para atender o art. 2º da Constituição Federal.” Em: <https://www.semprefamilia.com.br/blog-da-vida/quem-e-chris-tonietto-a-jovem-catolica-que-ja-enfrentou-um-ministro-do-stf-e-chega-a-camara-em-2019/>. Acesso em 15 de novembro de 2019

*permanece correndo sérios riscos, haja vista a existência das discussões relativas à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442 – ADPF, à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – ADO 26, ao Mandado de Injunção 4733 – MI 4733 e à Ação Direta de Inconstitucionalidade 5581, que visam, mais uma vez, invadir competência promordial do Poder Legislativo.” (BRASIL, 2019)*

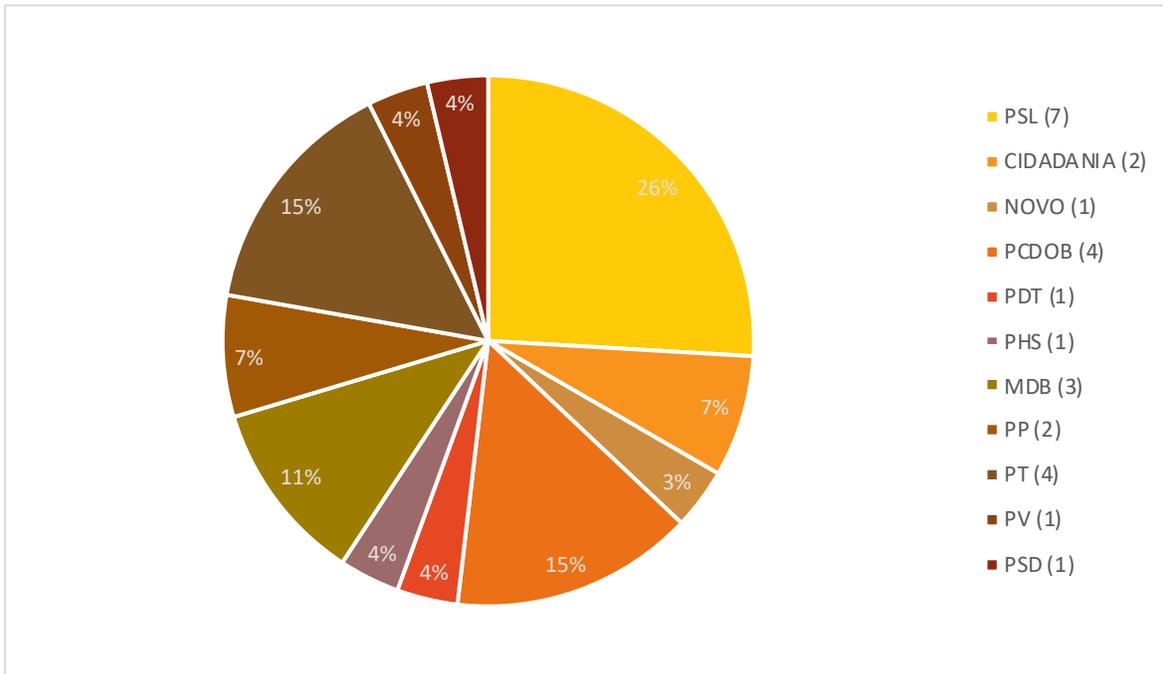


Gráfico 05 – partidos políticos dos autores que mais apresentaram proposições legislativas que justificam-se pelo ativismo judicial ou pela judicialização da política.

Por fim, o gráfico 05 visa expor os partidos que mais apresentaram proposições legislativas relacionadas ao tema. O Partido Social Liberal – PSL – partido pelo qual Jair Bolsonaro fora eleito o Presidente da República em 2018, contabiliza o maior número de autorias (7). O Partido dos Trabalhadores – PT – e o Partido Comunista do Brasil – PCdoB ocupam a segunda colocação com quatro proposições cada um. Entre as onze proposições apresentadas no ano de 2019, ano com maior número de apresentação de matérias relativas ao tema, conforme se observa do gráfico 01, sete foram de autoria do PSL.

Observa-se, portanto, que ainda que não seja possível afirmar que o *ativismo judicial* e a *judicialização da política* seja uma agenda de enfrentamento do Partido Social Liberal como um todo, é o partido dos autores que mais apresentaram proposições legislativas relacionadas ao tema. Curioso observar, todavia, que os partidos políticos aparecem entre os principais autores de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI’s – perante o Supremo Tribunal Federal. (TAYLOR; DA ROS, 2008)

Da mesma forma, curioso observar que, em pesquisa rápida realizada junto ao site do Supremo Tribunal Federal, constatamos a apresentação em 2019 de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade de autoria do Partido Social Liberal (ADI 6225 MC/DF e ADI 6116 DF), uma delas questionando dispositivo de lei federal aprovadas pelo Congresso Nacional também em 2019.

## CONCLUSÃO

O presente artigo se propôs a analisar a forma com a qual os termos *ativismo judicial* e *judicialização da política* tem repercutido entre as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados. Analisamos, para tanto, as justificativas que acompanham as proposições, identificadas através de pesquisa de busca realizada junto ao site da Câmara entre as proposições do tipo *projeto de lei*, *proposta de emenda à constituição*, *projeto de lei complementar* e *projeto de decreto legislativo*.

Observamos que, ainda que seja um tema que tem ocupado os debates acadêmicos já mais tempo, a primeira proposição apresentada sob a chave da *judicialização da política* fora registrada em 2006. Apenas em 2009 o termo *ativismo judicial* começa a aparecer como um conceito, justificando a apresentação de proposições. De 2011 para frente, todos os anos registram a apresentação de proposições que buscam “enfrentar”, “combater” e “rebater” politicamente o *ativismo judicial* praticado especialmente pelo Supremo Tribunal Federal.

Curioso observar, entretanto, que o primeiro projeto que mencionou o termo *ativismo judicial* tratou a questão como algo salutar. Essa adjetivação ao objeto tendeu a mudanças significativas nos anos seguintes, até que, em 2019, ano com o maior número de proposições relativas ao tema, o *ativismo* consolidou-se como uma “verdadeira ameaça ao Poder Legislativo”. Oitenta e oito por cento das proposições encontradas se referem ao *ativismo judicial*.

A pesquisa indicou uma certa paridade entre o número de proposições legislativas que visam alterar institucionalmente o papel das Cortes, em face das proposições legislativas que apenas se justificam pelo *ativismo judicial* ou na *judicialização da política* a fim de responder politicamente determinada decisão judicial em determinada área temática (o efeito *backlash legislativo*, categorizado e mencionado pela literatura). Do conjunto de 31 proposições analisadas, quinze integram o primeiro bloco, enquanto dezesseis integram o segundo.

Algumas das proposições analisadas coincidem com sugestões de reformas institucionais apresentadas por autores e estudiosos do tema, vide o conjunto de alterações sugeridos por Oscar Vilhena em texto que discorre sobre o caráter *supremocrático* atribuído pela constituição ao Supremo Tribunal Federal. Outras, entretanto, são exercícios de criatividade que visam, de maneira oportuna e pontual, responder politicamente à determinada decisão proferida pela Corte.

Também é possível concluir que a *judicialização da política* é um conceito menos fluido, mais delimitado pela academia, ainda que com menor repercussão política. Já o *ativismo judicial* tem ampliado seu espaço político, o que se justifica por apresentar-se sempre atrelado à determinada decisão em que a parte que contra ela se insurge tenha sido derrotada na arena jurídica.

Por fim, alertamos que os resultados aqui obtidos são um indicativo inicial de como o debate tem sido provocado em importante arena política legislativa – Câmara dos Deputados – mas que demanda aprofundamento em pesquisas quantitativas e qualitativas de maior folego. Isso porque a expressão do “combate” tanto ao ativismo judicial como à judicialização da política no Parlamento pode se dar por diversas frentes de ação, incluindo por meio de proposições legislativas que ocultem essas intenções em suas justificativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. GRAEFF, Caroline Bianca. “Judicialização da política”: arqueologia de um conceito. *Revista eletrônica Direito e Política*, Programa de pós-graduação strictu sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 11, n. 2, 2º quadrimestre de 2016. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791

Castro, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1997, pp. 147-156.

FAREJONH, Jonh. Judicializando a política, politizando o direito. In: MOREIRA, Luiz (org.). *Judicialização da Política*. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 63-96.

MIGUEL, Luis Felipe. O Colapso da democracia no Brasil – da Constituição ao golpe de 2016. *Expressão Popular*, 2019.

### REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DOS DEPUTADOS

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power?, p.31. Tradução de BRANDÃO, Rodrigo. A Judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, 2013.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 51, nº 4, 2008, pp. 825 a 864.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista DireitoGV*, 2008, p. 441-464.

### SITES CONSULTADOS

<https://revistaforum.com.br/politica/eduardo-bolsonaro-no-twitter-a-maior-guerra-e-combater-o-ativismo-judicial-impregnado-no-judiciario-progressista/>. Acesso em 16 de novembro de 2019.

<https://revistaforum.com.br/global/brasil-vive-um-ativismo-judicial-irresponsavel-diz-cardozo-na-argentina/> Acesso em 16 de novembro de 2019.

<http://republicadosruralistas.com.br/ruralista/3>. Acesso em 15 de novembro de 2019.

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/ministros-criticam-pec-que-autoriza-legislativo-vetar-decisoes-do-stf.html>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/entenda-proposta-que-pretende-reduzir-os-poderes-do-supremo.html>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/bancada-evangelica-prega-parceria-com-ministros-de-bolsonaro-contra-supremo.shtml>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

<http://biakicis.com.br/wp-content/uploads/2019/08/PL-4075-2019.pdf>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

## ANEXO – DADOS ANALISADOS

**Busca no site da Câmara dos Deputados por:**

**a) Projeto de Lei: “Ativismo Judicial” – 12 proposições encontradas.**

PL 3536/2019 – Gilson Marques (NOVO/SC) – ativismo na justificativa

PL 5427/2019 – Carmen Zanotto (CIDADANIA/SC) – ativismo na justificativa

PL 4152/2019 – Chris Tonietto (PSL/RJ) – ativismo na justificativa

PL 4149/2019 - Chris Tonietto (PSL/RJ) – ativismo na justificativa

PL 4075/2019 – Bia Klcis (PSL/DF) – ativismo no MÉRITO

PL 5320/2019 – Eduardo Bismarck (PDT/CE) – ativismo na justificativa

PL 2893/2019 – Chris Tonietto (PSL/RJ) e Filipe Barros (PSL/PR) – ativismo na justificativa

PL 9246/2019 – Marcelo Aro (PHS/MG) – ativismo na justificativa

PL 9341/2017 – Chico Lopes (PCdoB/CE) – ativismo na justificativa

PL 5042/2013 – Carlos Bezerra (PMDB/MT) – ativismo na justificativa

PL 1820/2015 – Subtenente Gonzaga (PDT/MG) – ativismo na justificativa

PL 1718/2015 – José Otávio Germano (PP/RS) - ativismo na justificativa

2019	7	Cidadania	1
2017	2	NOVO	1
2015	2	PCDOB	1
2013	1	PDT	1
		PHS	1
		PMDB	1
		PP	1
		PSL	4

**b) Proposta de Emenda à Constituição: “Ativismo Judicial” – 09 proposições encontradas**

PEC 93/2019 – Chris Tonietto (PSL/RJ) – MÉRITO

PEC 88/2019 - Chris Tonietto (PSL/RJ) – MÉRITO

PEC 406/2018 – Jaime Martins (PSD/MG) – MÉRITO

PEC 413/2018 – Rogério Peninha (PMDB/SC) – MÉRITO

PEC 378/2014 – Zé Geraldo (PT/PA) – MÉRITO

PEC 33/2011 – Nazareno Fonteles (PT/PI) – MÉRITO

PEC 143/2012 - Nazareno Fonteles (PT/PI) – MÉRITO

PEC 342/2009 – Flávio Dino (PCdoB/MA) – MÉRITO

PEC 90/2015 – Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB/PE) – MÉRITO

2019	2	PCDOB	2
2018	2	PMDB	1
2015	1	PSD	1
2014	1	PSL	2
2013	0	PT	3
2012	1		
2011	1		
2009	1		

### **c) Projeto de Lei Complementar: “Ativismo Judicial” – 1 proposição encontrada**

PLP 175/2019 – Julian Lemos (PSL/PB) – MÉRITO

### **d) Projeto de Decreto Legislativo: “Ativismo Judicial” – 31 proposições encontradas.**

30 de autoria do Dep. Jerônimo Goergen (PP/RS), no ano de 2016, dispendo sobre demarcação de terras, declaração de interesse social para fins de desapropriação e tal. Atos editados pela Presidenta Dilma às vésperas de deixar o mandato. Usa a decisão do supremo que estabeleceu regras para demarcação como JUSTIFICATIVA

Conjunto de proposições analisadas em bloco: 368/2016, 358/2016, 363/2016, 373/2016, 377/2016, 378/2016, 366/2016, 382/2016, 359/2016, 367/2016, 369/2016, 360/2016, 357/2016, 362/2016, 370/2016, 356/2016, 364/2016, 365/2016, 371/2016, 372/2016, 361/2016, 366/2016, 382/2016, 360/2016, 374/2016, 349/2016, 388/2016, 348/2016, 350/2016, 354/2016.

01 de autoria dos Deputados Roberto de Lucena (PV/SP) e João Campos (PSDB/GO), no ano de 2011 (PDC 312/2011) que vista sustar a aplicação da decisão do supremo na ADPF 187, que reconheceu a constitucionalidade da Marcha da Maconha. MÉRITO.

#### **e) Projeto de lei: “Judicialização da política” – 04 proposições encontradas**

PL 2927/2019 – Márcio Jerry (PCdoB/MA) – justificativa (sobre união homoafetiva, cita a decisão do Supremo)

PL 10100/2018 – José Airton Félix Cirilo (PT/CE) – justificativa (matéria eleitoral)

PL 335/2015 – Wadson Ribeiro (PCdoB/MG) - justificativa (sobre união homoafetiva, cita a decisão do Supremo)

PL 6262/2013 – Camen Zanotto (PPS/SC) – justificativa

#### **f) Proposta de Emenda à Constituição: “judicialização da política” – 03 proposições encontradas**

PEC 413/2018 – Rogério Peninha (PMDB/SC) – MÉRITO (acesso ao cargo)

PEC 526/2006 – Carlos Mota (PSB/MG) – MÉRITO (acesso ao cargo)

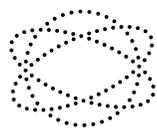
PEC 507/2006 – Carlos Mota (PSB/MG) – MÉRITO (acesso ao cargo)

#### **g) Projeto de Decreto Legislativo: “judicialização da política”**

Resultado: 0

#### **h) Projeto de Lei Complementar: “judicialização da política”**

Resultado: 0



# IELP

Instituto de Estudos  
Legislativos e Políticas Públicas

[www.ielp.org.br/](http://www.ielp.org.br/)

[contato@ielp.com](mailto:contato@ielp.com)

SAUS, Quadra 01, lote 01, Bloco M, Ed  
Libertas - Sala 607 - Asa Sul, Brasília-DF  
CEP 70070-935

click e acesse nossas redes sociais:

