

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
FACULDADE DE DIREITO – FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL – PPGDJS
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

Jonathan Morais Barcellos Ferreira

A CONSTITUIÇÃO EM PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO:
UM ESTUDO JURIMÉTRICO DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A
PARTIR DA ANÁLISE DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 2014-2024

Rio Grande, RS
2025

Jonathan Morais Barcellos Ferreira

A CONSTITUIÇÃO EM PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO:
UM ESTUDO JURIMÉTRICO DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A
PARTIR DA ANÁLISE DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 2014-2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social – Mestrado em Direito e Justiça Social – da Universidade Federal do Rio Grande, em sua Área de Concentração em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Diversidade e Sociedade Digital, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Rio Grande, RS
2025

F441c Ferreira, Jonathan Morais Barcellos.

A constituição em processo de judicialização: um jurimétrico estudo da multidimensionalidade da judicialização da política a partir da análise das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas por partidos políticos entre 2014-2024 / Jonathan Morais Barcellos Ferreira. – 2025.

137 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Rio Grande, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger.

1. Judicialização da Política. 2. Jurisdição Constitucional. 3. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. I. Título.

Autor: Jonathan Morais Barcellos Ferreira

Título: A CONSTITUIÇÃO EM PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO: UM ESTUDO JURIMÉTRICO DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DA ANÁLISE DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 2014-2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social – Mestrado em Direito e Justiça Social – da Universidade Federal do Rio Grande, em sua Área de Concentração em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Diversidade e Sociedade Digital, e aprovada pela banca examinadora.

Rio Grande, RS, dia, mês e ano da defesa.

Dra. Sheila Stolz, FURG – RS, Coordenadora do PPGDJS

Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, FURG – RS, Orientadora

Dr. Rafael Fonseca Ferreira, FURG - RS

Dr. Joao Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira, UFPE - PE

Dra. Ivone Fernandes Morcilo Lixa, FURB - SC

*Dedico esse trabalho a todos aqueles que dele
fizeram parte*

AGRADECIMENTOS

A jornada que culmina nesta dissertação foi marcada por desafios, descobertas e, acima de tudo, pelo apoio de pessoas e instituições essenciais, a quem dedico minha mais profunda gratidão.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, meu alicerce e porto seguro. Pelo amor incondicional, pela paciência infinita nos momentos de ausência e cansaço, e por acreditarem em mim mesmo quando eu duvidava.

Ao corpo docente que me acompanhou durante o mestrado, meu muito obrigado pelos ensinamentos valiosos. Um agradecimento especial e imensurável à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Raquel. Mais do que uma guia acadêmica brilhante, cuja perspicácia e rigor foram fundamentais para este trabalho, encontrei em você uma amiga e mentora que levarei para toda a vida. Sua confiança no meu potencial foi o motor que me impulsionou.

À Anaí, minha gratidão eterna. Sua orientação transcendeu a de uma supervisora de estágio. Com seu incentivo constante e sua generosidade em compartilhar conhecimento, você me ensinou a buscar sempre a excelência e a não temer novos desafios. Sua influência foi decisiva na minha formação profissional e pessoal.

Aos meus amigos, que mesmo distantes, se fizeram presentes com seu apoio e amizade, tornando a jornada mais leve e significativa.

Ao Gabriel, um agradecimento que palavras dificilmente expressam. Você foi o companheiro de todas as horas: o parceiro acadêmico nas discussões que enriqueceram este trabalho e o parceiro de vida, com seu apoio inabalável, ombro amigo e incentivo constante.

À Universidade de Chile, por me acolher de braços abertos durante meu período de intercâmbio. A experiência não apenas expandiu meus horizontes de pesquisa, mas também me proporcionou um crescimento pessoal e cultural inestimável.

Finalmente, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Meu muito obrigado.

RESUMO

FERREIRA, Jonathan Morais Barcellos. **A constituição em processo de judicialização**: um estudo jurimétrico da multidimensionalidade da judicialização da política a partir da análise das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas por partidos políticos entre 2014-2024. Orientador: Dra. Raquel Fabiana Lopes SpareMBERGER. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Diversidade e Sociedade Digital, FURG, Rio Grande, RS, 2024.

Objetivos: Compreender a operacionalização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento de judicialização da política no Supremo Tribunal Federal (STF) entre 2014 e 2024.

Metodologia: A pesquisa adota uma metodologia jurimétrica e multimétodo, com abordagem quali-quantitativa. Combina análise exploratória de dados, análise de sobrevivência, análise de correspondência e a classificação hierárquica descendente (CHD). A triangulação metodológica permite a observação do objeto em sua complexidade.

Resultados: A abordagem jurimétrica mostrou que o judiciário não avança simplesmente sobre a política, mas atua num ecossistema dinâmico de tensões e o STF é um árbitro estratégico. O Capítulo 4 aponta o crescimento exponencial de ADPFs, coincidindo com estresses políticos como impeachment e pandemia. A "corrida ao Judiciário" reflete a incapacidade do sistema político em resolver conflitos. O "paradoxo do rito abreviado" demonstrou que o tempo de tramitação, ao invés de acelerar, pode prolongar os processos, servindo como ferramenta política. O Capítulo 5 detalhou os protagonistas: partidos políticos são os litigantes mais assíduos, usando a ADPF para vetar políticas, pautar debates e fazer oposição. A pesquisa conclui que a ADPF é dual: recurso estratégico para atores políticos e ferramenta de gestão de jurisdição para o STF, que atua como *gatekeeper* ativo, filtrando demandas e escolhendo onde intervir. A identidade do ministro relator e o "paradoxo do rito abreviado" impactam a celeridade, transformando o tempo em recurso de poder. A concentração de ações em partidos de oposição e a utilização do princípio da subsidiariedade como filtro demonstram a "triagem judicial" do STF. Os resultados dialogam com John Ferejohn ("hipótese da fragmentação") e Tate e Vallinder ("condições facilitadoras" da judicialização), consolidando o STF como central na política brasileira. A pesquisa também se conecta com a "tese da preservação hegemônica" de Ran Hirschl, onde o STF, ao atuar como *gatekeeper* seletivo, modera conflitos e preserva o sistema. Os achados, por fim, lançam luz sobre o constitucionalismo democrático e os diálogos institucionais. O STF, com seus filtros e gestão do tempo, inicia um "colóquio socrático", forçando a deliberação em outras arenas. A intervenção judicial, mesmo pela recusa, pode catalisar um debate público. Em suma, a ADPF é o epicentro de um diálogo estratégico entre política e direito. Partidos instrumentalizam a jurisdição, e o STF responde com seletividade, gerenciando o conflito para preservar sua estabilidade. O resultado é um modelo de jurisdição constitucional que não é puramente ativista ou passivo, mas um protagonista indispensável na resolução dos conflitos da democracia brasileira.

Contribuição: A primeira contribuição é empírica: a pesquisa mapeou atores, temas e dinâmicas temporais, desvelando mecanismos estratégicos subjacentes que constroem a judicialização da política no Brasil. A segunda contribuição é metodológica: a dissertação aplica uma abordagem jurimétrica e multimétodo, demonstrando o potencial de novas ferramentas para desvelar padrões e estratégias que escapam à análise jurídica tradicional. Essa abordagem oferece um caminho para uma pesquisa em direito mais transparente, sistemática e empiricamente fundamentada, superando as limitações de estudos puramente dogmáticos ou anedóticos. A terceira contribuição é teórica: a pesquisa avança para além da dicotomia simplista entre ativismo e autocontenção, retratando o STF como um árbitro seletivo e poderoso que gerencia ativamente seu papel por meio de um sofisticado sistema de *gatekeeping* e de um diálogo estratégico com os demais atores. Ao fazer isso, a dissertação enriquece a compreensão sobre como a jurisdição constitucional opera na prática em uma democracia sob estresse, contribuindo para um debate mais qualificado sobre o papel do Judiciário no sistema político brasileiro.

Aderência ao programa: adere ao projeto de pesquisa "Constituição, Sociedade Digital e Direitos Humanos-Fundamentais" da linha de pesquisa "Direitos Humanos, Diversidade e Sociedade Digital" vinculados à área de concentração Direito e Justiça social

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da Política; Supremo Tribunal Federal; Partidos Políticos; Constitucionalismo Democrático; Diálogos Institucionais.

ABSTRACT

FERREIRA, Jonathan Morais Barcellos. **A constituição em processo de judicialização**: um estudo jurimétrico da multidimensionalidade da judicialização da política a partir da análise das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas por partidos políticos entre 2014-2024. Orientador: Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Diversidade e Sociedade Digital, FURG, Rio Grande, RS, 2024.

Objectives: To understand the operationalization of the Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) as an instrument for the judicialization of politics in the Supreme Court (STF) between 2014 and 2024.

Methodology: The research adopts a jurimetric and multi-method, with a quali-quantitative approach. It combines exploratory data analysis, survival analysis, correspondence analysis, and top-down hierarchical classification (DHC). Methodological triangulation allows the observation of the object in its complexity.

Results: The jurimetric approach showed that the judiciary does not simply advance on politics but acts in a dynamic ecosystem of tensions and the STF is a strategic arbiter. Chapter 4 points to the exponential growth of ADPFs, coinciding with political stresses such as impeachment and the pandemic. The "race to the Judiciary" reflects the inability of the political system to resolve conflicts. The "paradox of the abbreviated rite" demonstrated that processing time, instead of speeding up, can prolong the processes, serving as a political tool. Chapter 5 detailed the protagonists: political parties are the most assiduous litigants, using the ADPF to veto policies, guide debates and make opposition. The research concludes that the ADPF is dual: a strategic resource for political actors and a jurisdiction management tool for the STF, which acts as an active gatekeeper, filtering demands and choosing where to intervene. The identity of the reporting minister and the "paradox of the abbreviated rite" impact speed, transforming time into a resource of power. The concentration of lawsuits in opposition parties and the use of the principle of subsidiarity as a filter demonstrate the "judicial screening" of the STF. The results dialogue with John Ferejohn ("fragmentation hypothesis") and Tate and Vallinder ("facilitating conditions" of judicialization), consolidating the STF as central in Brazilian politics. The research also connects Ran Hirschl's "hegemonic preservation thesis", where the STF, by acting as a selective gatekeeper, moderates conflict and preserves the system. The findings, finally, shed light on democratic constitutionalism and institutional dialogues. The STF, with its filters and time management, initiates a "Socratic colloquium", forcing deliberation in other areas. Judicial intervention, even by refusal, can catalyze a public debate. In short, the ADPF is the epicenter of a strategic dialogue between politics and law. Parties instrumentalize jurisdiction, and the STF responds selectively, managing the conflict to preserve its stability. The result is a model of constitutional jurisdiction that is not purely activist or passive, but an indispensable protagonist in the resolution of the conflicts of Brazilian democracy.

Contribution: The first contribution is empirical: the research mapped actors, themes and temporal dynamics, unveiling underlying strategic mechanisms that build the judicialization of politics in Brazil. The second contribution is methodological: the dissertation applies a jurimetric and multi-method approach, demonstrating the potential of new tools to unveil patterns and strategies that escape traditional legal analysis. This approach offers a path to more transparent, systematic, and empirically grounded law research, overcoming the limitations of purely dogmatic or anecdotal studies. The third contribution is theoretical: the research advances beyond the simplistic dichotomy between activism and self-restraint, portraying the STF as a selective and powerful arbiter that actively manages its role through a sophisticated gatekeeping system and a strategic dialogue with the other actors. In doing so, the dissertation enriches the understanding of how constitutional jurisdiction operates in practice in a democracy under stress, contributing to a more qualified debate on the role of the Judiciary in the Brazilian political system.

Adherence to the program: adheres to the research project "Constitution, Digital Society and Fundamental Human Rights" of the research line "Human Rights, Diversity and Digital Society" linked to the area of concentration Law and Social Justice.

KEYWORDS: Judicialization of Politics; Supreme Court; Political Parties; Democratic Constitutionalism; Institutional Dialogue.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo para uma análise de dados	24
Figura 2 - Fluxo de trabalho do texto como dado	26
Figura 3 - Número de ações de controle concentrado ajuizadas desde 1988 no Supremo Tribunal Federal	66
Figura 4 - Número de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas por ano	70
Figura 5 - Dez principais assuntos (esquerda) e ramos do direito (direita) das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental	71
Figura 6 - Curva de Sobrevivência de Kaplan-Meier: sobrevivência de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	73
Figura 7 - Curva de Sobrevivência de Kaplan-Meier: sobrevivência de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em relação ao rito abreviado	76
Figura 8 – Resultado das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014-2024	79
Figura 9 - Número de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas entre 2014-2024 por legitimado	85
Figura 10 - Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas ao longo do tempo por cada legitimado, destacando os partidos políticos	93
Figura 11 - Principais assuntos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada entre 2014-2024	96
Figura 12 - Principais atores que emanaram os atos questionados nas arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas por partidos políticos entre 2014-2024	98
Figura 13 - Nuvem de palavras da legislação relacionada às arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014-2024	100
Figura 14 - Partidos políticos que mais ajuizaram arguições de descumprimento de preceito fundamental entre 2014 e 2024	102
Figura 15 - Resultado das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014 e 2024 por legitimado	104
Figura 16 - Dendrograma gerado a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões sem resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024	108
Figura 17 - Análise Fatorial de Correspondência das classes geradas a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões sem resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024	109
Figura 18 - Dendrograma gerado a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões com resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024	116

Figura 19 - Análise Fatorial de Correspondência das classes geradas a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões com resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024	116
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Três dimensões da judicialização da política	52
Quadro 2 - Mapa dos Legitimados do art. 103 da Constituição Federal	90
Quadro 3 - Classes geradas a partir da CHD das ADPF julgadas sem resolução de mérito	110
Quadro 4 - Classes geradas a partir da CHD das ADPF julgadas com resolução de mérito	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por relator	73
Tabela 2 - Estimativas de Kaplan-Meier para a sobrevivência de uma ADPF com ou sem rito abreviado	76
Tabela 3 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por rito abreviado. Modelo 1 sem variável com interação no tempo. Modelo 2 com variável com interação no tempo.	78
Tabela 4 - Estimativas de Kaplan-Meier para a sobrevivência de uma ADPF em relação ao resultado	79
Tabela 5 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por resultado	81
Tabela 6 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por resultado com interação no tempo	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Correspondência
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AFC	Análise Fatorial de Correspondência
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
HR	<i>Hazard Ratio</i> (razão de risco)
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	METODOLOGIA	23
2.1	ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA: ESTIMADOR KAPLAN-MEIER.....	28
2.2	ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA: MODELO DE RISCOS PROPORCIONAIS DE COX	32
2.3	ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA (AC)	35
2.4	CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD)	38
2.5	DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA.....	42
3	UM OLHAR PARA A(S) JUDICIALIZAÇÃO(ÕES) DA POLÍTICA	43
3.1	CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO	55
3.2	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO: LEGITIMAÇÃO PELO DIÁLOGO INSTITUCIONAL	60
4	A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, o que foi?.....	65
4.1	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	82
5	INTERAÇÕES NO CAMPO DO PROCESSO CONSTITUCIONAL: AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS.....	85
5.1	LEGISLAR PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? OS PARTIDOS POLÍTICOS NO SUPREMO.....	91
5.1.1	A resposta do tribunal à judicialização partidária	107
5.1.2	Classificação Hierárquica Descendente das decisões sem resolução de mérito.....	108
5.1.2.1	<i>O Guardião da Subsidiariedade: A ADPF como Ultima Ratio</i>	<i>110</i>
5.1.2.2	<i>A Arena Eleitoral no STF: Disputas de Poder e Inelegibilidade</i>	<i>111</i>
5.1.2.3	<i>A Judicialização da Emergência: Saúde Pública e Pandemia</i>	<i>112</i>
5.1.2.4	<i>O Controle dos Atos Infralegais.....</i>	<i>113</i>
5.1.2.5	<i>A Invocação de Preceitos Fundamentais: A Gramática do Constitucionalismo</i>	<i>113</i>
5.1.3	Diagnóstico das ADPF decididas sem resolução de mérito	114
5.1.4	Classificação Hierárquica Descendente das decisões com resolução de mérito	115
5.1.4.1	<i>A gramática da jurisdição</i>	<i>118</i>
5.1.4.2	<i>A fiscalização do Erário</i>	<i>119</i>

5.1.4.3	<i>A jurisdição sobre high politics</i>	121
5.1.4.4	<i>A judicialização do mínimo existencial</i>	122
5.1.5	Diagnóstico das ADPF decididas com resolução de mérito	123
5.2	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	124
6	CONCLUSÃO	127
	REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da judicialização da política constitui uma das características mais marcantes e debatidas das democracias contemporâneas. No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu um terreno institucional fértil para a sua proliferação, ao consagrar um extenso rol de direitos fundamentais e, simultaneamente, instituir um sistema multifacetado de controle de constitucionalidade. Longe de ser uma anomalia ou uma patologia institucional, a judicialização consolidou-se como um traço estrutural da Nova República, impulsionada por um conjunto de "condições facilitadoras", como a existência de uma política de direitos e a percepção de ineficácia de outras instituições, e por dinâmicas de fragmentação do poder político que, ao gerarem impasses decisórios, criam um vácuo que o Judiciário é chamado a preencher. Esta dissertação parte da premissa de que, para compreender a governança no Brasil atual, é imperativo analisar não apenas os processos eleitorais e legislativos, mas também as estratégias e os resultados das disputas travadas nos tribunais, que se converteram em um espaço central para a formulação de políticas públicas e para a própria definição das regras do jogo democrático.

No epicentro deste fenômeno encontra-se o Supremo Tribunal Federal (STF), instituição que transcendeu sua função jurídica tradicional para se converter em uma arena política de primeira ordem. A metáfora que o descreve como a "rainha do jogo de xadrez" da política brasileira capta com precisão sua capacidade de influenciar e, por vezes, determinar os rumos dos mais relevantes debates nacionais. A centralidade do STF não é um dado estático, mas o resultado de uma dinâmica de retroalimentação: a fragmentação partidária e a polarização política geram conflitos que o sistema representativo se mostra incapaz de solucionar, impelindo os atores a buscarem no Judiciário um árbitro para suas controvérsias. Por sua vez, ao proferir decisões de grande impacto político, a Corte reforça sua própria relevância e se torna um palco ainda mais atrativo para disputas futuras, em um ciclo que amplifica seu poder e sua visibilidade. O STF, portanto, não atua em um vácuo; ele é parte integrante de um ecossistema político complexo, no qual sua autoridade é simultaneamente causa e consequência das tensões e dos impasses que caracterizam a democracia brasileira.

Dentre os diversos instrumentos processuais que canalizam a judicialização da política para o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) assume um protagonismo singular. Concebida pela Constituição de 1988 e

regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, a ADPF se distingue por sua notável flexibilidade e pelo seu vasto escopo, que abrange qualquer "ato do Poder Público" capaz de lesionar um preceito fundamental, incluindo leis municipais e o direito pré-constitucional, hipóteses não alcançadas por outras ações de controle concentrado. A força política deste instrumento reside, paradoxalmente, em sua ambiguidade conceitual. A "indeterminação" do que constitui um "preceito fundamental" e a interpretação flexível do requisito de subsidiariedade – que veda a ação quando houver "outro meio eficaz" para sanar a lesividade – conferem ao STF uma ampla margem de discricionariedade para decidir quais casos admitir e quais rejeitar. Esse poder de *gatekeeping*, ou controle de acesso, transforma o que seria uma análise puramente processual em um ato de profundo significado político, permitindo à Corte gerenciar sua pauta e modular sua intervenção nos assuntos mais sensíveis da República.

A dissertação delimita seu foco temporal ao período compreendido entre 2014 e 2024, uma década marcada por um nível excepcional de estresse institucional e por uma sucessão de crises que redefiniram o cenário político brasileiro. Este intervalo abrange eventos de ruptura, como a Operação Lava Jato, o processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff, a ascensão de um governo de matriz populista autoritária e a crise sanitária, social e política desencadeada pela pandemia de COVID-19. Tais eventos não apenas intensificaram a polarização e a fragmentação do sistema político, mas também atuaram como potentes aceleradores do fenômeno da judicialização. Em um contexto de paralisia decisória e de conflitos agudos entre os Poderes, os atores políticos e sociais recorreram ao Supremo Tribunal Federal de forma sistemática, demandando que a Corte atuasse não apenas como guardião da Constituição, mas como árbitra de disputas sobre a condução de políticas públicas, gestora de crises e, em última instância, definidora das próprias regras do embate político. A escolha deste período se justifica, portanto, por sua natureza de "momento crítico", no qual o papel do STF foi fundamentalmente testado, expandido e contestado.

Desde a sua regulamentação, foram ajuizadas 1.217 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, mas é na última década que seu uso explode, com um crescimento vertiginoso que atinge o ápice em 2021, ano em que mais de 150 novas ações foram protocoladas no STF. Esta explosão de litigância não é um dado aleatório, mas um reflexo direto da conjuntura política. Mais revelador ainda é o perfil dos atores que protagonizam essa corrida aos tribunais. A análise quantitativa demonstra que os partidos políticos se consolidaram como

os principais proponentes de ADPFs, ultrapassando todos os outros legitimados. Este dado aponta para uma mudança qualitativa no controle de constitucionalidade, que pode ser descrita como a "partidarização" da jurisdição constitucional. A ADPF converteu-se em uma ferramenta primária da oposição partidária, um instrumento estratégico para a contestação de políticas governamentais e para a obtenção de visibilidade em um ambiente político cada vez mais conflagrado.

Diante da complexidade e da escala deste fenômeno, uma análise puramente dogmática, focada na interpretação de textos normativos e decisões isoladas, mostra-se metodologicamente insuficiente para capturar a dinâmica real da atuação do Supremo Tribunal Federal. A compreensão do "ser" do direito, ou seja, de como as instituições jurídicas operam na prática, demanda a adoção de novas ferramentas analíticas. Esta dissertação, portanto, filia-se ao campo da jurimetria, que propõe a aplicação de métodos quantitativos e estatísticos ao estudo do direito. A opção por uma abordagem multimétodo, que combina análise exploratória de dados, a análise de sobrevivência, a análise de correspondência e a classificação hierárquica descendente com a análise qualitativa, não representa uma negação da tradição jurídica, mas uma expansão de seu arsenal investigativo. É por meio desta lente metodológica que se torna possível desvelar padrões ocultos, testar hipóteses com base em evidências e compreender a operacionalização da ADPF em sua multidimensionalidade, revelando dinâmicas como o "paradoxo do rito abreviado" ou a existência de uma "triagem judicial", que permaneceriam invisíveis a uma abordagem estritamente tradicional.

A presente investigação parte de um problema de pesquisa central, que orienta toda a sua estrutura analítica: busca-se compreender a forma como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é operacionalizada no campo do processo no Supremo Tribunal Federal a fim de judicializar a política. O termo "operacionalizada" é aqui empregado em seu sentido mais amplo, transcendendo a mera descrição das regras formais que regem o instrumento. O foco reside na prática concreta e estratégica do uso da ADPF, tanto pelos atores políticos que a manejam como ferramenta de disputa, quanto pelo próprio Tribunal, que, ao interpretar e aplicar os requisitos processuais, molda ativamente o escopo e o impacto da judicialização. Trata-se, portanto, de investigar a ADPF não como um instituto jurídico abstrato, mas como uma arena viva, na qual se desenrolam interações complexas entre direito e poder,

e cujas dinâmicas revelam as tensões e os arranjos institucionais da democracia brasileira contemporânea.

O objetivo geral consiste em analisar a operacionalização da ADPF como vetor da judicialização da política no Brasil entre 2014 e 2024. Para alcançá-lo, foram traçados três objetivos específicos, que correspondem às etapas metodológicas do trabalho. O primeiro é realizar uma revisão narrativa da literatura sobre judicialização da política, constitucionalismo democrático e diálogos institucionais, a fim de construir um referencial teórico de base. O segundo objetivo é proceder à coleta, ao tratamento e à análise quantitativa de um banco de dados, contendo todas as ADPFs ajuizadas no período delimitado. Por fim, o terceiro objetivo é empregar técnicas de análise de conteúdo automatizada para analisar o discurso das decisões judiciais e inferir as lógicas subjacentes à atuação do STF ao lidar com as demandas.

Para fundamentar a análise destes fenômenos, a dissertação mobiliza um arcabouço teórico multifacetado, que dialoga com a literatura internacional e nacional sobre a judicialização da política. A investigação parte dos conceitos seminais de Tate e Vallinder, que distinguem a judicialização "de fora" (transferência de poder para as cortes) da judicialização "de dentro" (adoção de métodos judiciais por outros órgãos). Em seguida, incorpora a perspectiva crítica de Ran Hirschl e sua "tese da preservação hegemônica", que interpreta a expansão do poder judicial como uma estratégia de elites políticas e econômicas para isolar suas preferências do processo democrático majoritário. Adicionalmente, a "hipótese da fragmentação" de John Ferejohn é utilizada para explicar como a incapacidade das instituições políticas de agirem de forma coesa cria as condições estruturais para a ascensão do poder judicial. Este conjunto de teorias oferece as lentes analíticas para interpretar os dados empíricos e situar o caso brasileiro em um debate comparado mais amplo.

Para além do diagnóstico empírico, a pesquisa se debruça sobre a dimensão normativa do fenômeno, ancorando-se na teoria do constitucionalismo democrático. Este referencial teórico busca conciliar a aparente tensão entre o constitucionalismo (que prega a limitação do poder por meio de uma Carta de direitos) e a democracia (que se baseia no princípio majoritário). A chamada "dificuldade contramajoritária", articulada por Alexander Bickel para questionar a legitimidade de juízes não eleitos invalidarem atos de representantes do povo, é aqui ressignificada. Com base em autores como John Ferejohn e Pasquale Pasquino, a atuação contramajoritária da corte é vista não como um obstáculo, mas como uma "oportunidade" para

aprofundar a deliberação pública. Ao vetar uma decisão majoritária, o tribunal pode iniciar um "colóquio socrático" com os demais Poderes e com a sociedade, forçando a revisitação de argumentos e a busca por um consenso mais robusto e alinhado aos valores constitucionais. O diálogo institucional emerge, assim, como um mecanismo de legitimação da própria jurisdição constitucional.

A estrutura desta dissertação foi concebida para construir o argumento de forma progressiva e sistemática, partindo dos fundamentos metodológicos e teóricos para, em seguida, explorar a análise dos dados.

O Capítulo 2 é dedicado à exposição da metodologia da pesquisa. Nele, justifica-se a escolha por uma abordagem jurimétrica e multimétodo, que articula técnicas quantitativas e qualitativas. São apresentadas as ferramentas estatísticas e computacionais que formam a espinha dorsal da análise.

O Capítulo 3 constrói o alicerce conceitual da investigação. Por meio de uma revisão narrativa da literatura, o capítulo mapeia o terreno teórico sobre o qual a análise empírica será edificada. São explorados os diferentes sentidos e dimensões do conceito de "judicialização da política". Em seguida, o capítulo aprofunda a discussão sobre o constitucionalismo democrático, abordando a tensão inerente entre a supremacia da Constituição e o princípio majoritário. Por fim, examina-se o conceito de "diálogo institucional" como um modelo teórico para pensar a legitimidade da atuação das cortes constitucionais em regimes democráticos, fornecendo as ferramentas conceituais indispensáveis para a interpretação dos dados apresentados nos capítulos subsequentes.

O Capítulo 4 oferece um panorama quantitativo do objeto de estudo. Este capítulo apresenta e analisa os dados sobre a evolução do ajuizamento de ADPFs, com foco no período de 2014 a 2024, contextualizando o crescimento exponencial do uso do instrumento em face das crises políticas do período.

O Capítulo 5, constitui o núcleo analítico da dissertação. Este capítulo realiza um mergulho na utilização da ADPF pelos partidos políticos, identificando os principais litigantes, seus alvos prioritários e as motivações estratégicas que guiam sua atuação.

A análise dos dados permite extrair conclusões que transcendem a mera descrição, revelando a lógica estratégica que governa a atuação do Supremo Tribunal Federal. Em suma, esta dissertação oferece uma contribuição multifacetada para o estudo do direito e da política

no Brasil. Do ponto de vista empírico, apresenta um diagnóstico sobre a operacionalização da ADPF, mapeando seus atores, temas e dinâmicas temporais em uma década de profunda transformação. Do ponto de vista metodológico, demonstra o potencial de abordagens jurimétricas e computacionais para desvelar padrões e estratégias que escapam à análise tradicional, propondo um novo paradigma para a pesquisa jurídica. Finalmente, do ponto de vista teórico, oferece uma interpretação do comportamento estratégico do STF, compreendendo-o não como um legislador ativista irrefreável, mas como um árbitro seletivo e poderoso que gerencia ativamente seu papel no complexo jogo da democracia brasileira.

2 METODOLOGIA

A pesquisa busca compreender a forma como a arguição de descumprimento de preceito fundamental é operacionalizada no campo do processo no Supremo Tribunal Federal a fim de judicializar a política. Trata-se de um estudo empírico, observando o método indutivo e de abordagem quali-quantitativa. Ademais, a pesquisa apoia-se em ferramentas computacionais.

O estudo será dividido em três momentos. No primeiro realizar-se-á uma revisão narrativa de literatura brasileira sobre a judicialização da política, suas dimensões e intersecções com a literatura não-brasileira. Para tanto, selecionou-se as teses, dissertações e artigos indexados no Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto (Oasisbr) com os descritores “judicialização da política”, “arguição de descumprimento de preceito fundamental”, “constitucionalismo democrático” e “diálogos institucionais”. Foram selecionados os registros publicados nos últimos 5 anos e com pertinência temática com esta pesquisa.

No segundo momento será realizada a coleta, manipulação e tratamento dos dados referentes às arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014 e 2024. A organização dos dados possibilita a visualização do objeto de pesquisa e sua categorização. Por fim, os dados em texto coletados, manipulados e tratados serão analisados por meio da análise de conteúdo a fim de inferir a operacionalização das arguições para o fenômeno da judicialização da política.

A pesquisa, portanto, não segue uma metodologia única, mas aproveita de diferentes instrumentos e técnicas para a consecução dos seus objetivos. A triangulação metodológica permite a observação do objeto de estudo em sua complexidade. O multimétodo, segundo Simone Tuzzo e Claudomilson Braga (2016), é

uma forma de integrar diferentes perspectivas no fenômeno em estudo, como forma de descoberta de paradoxos e contradições, ou como forma de desenvolvimento no sentido de utilizar sequencialmente os métodos para que o recurso ao método inicial informe a utilização do segundo método [...]. Des[t]e modo a possibilidade da triangulação mesmo em se tratando da mesma perspectiva – qualitativa – parece ser uma abordagem que se sustenta e faz sentido à medida que oferece ao pesquisador olhares múltiplos e diferentes do mesmo lugar de fala (Tuzzo; Braga, 2016, p. 155–156).

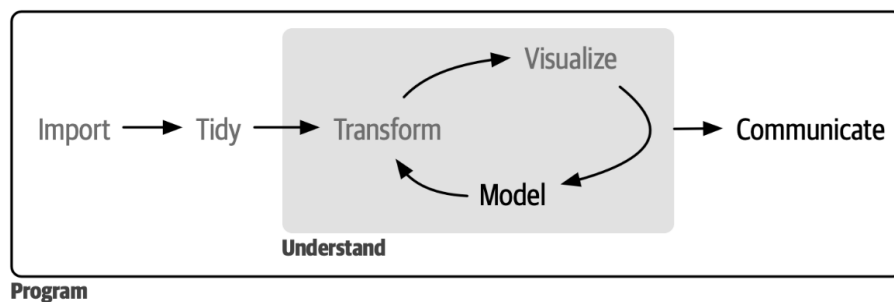
Dessa forma, o multimétodo produzirá “tipos diferentes de dados e resultam em formas diferentes de conhecimento” sem que necessariamente uma técnica seja utilizada para confirmar a outra (Oliveira, 2015, p. 139). O que se busca é um processo consecutivo de aplicação das metodologias que resultarão, ao final, na solução do problema geral sem ignorar a complexidade do objeto de estudo (Paranhos *et al.*, 2016).

A análise de dados permitirá a observação quantitativa do objeto de pesquisa, além de que a inferência sobre os seus resultados fornecerá subsídios preliminares à análise de conteúdo. Nesse sentido, “exploratory data analysis can never be the whole story, but nothing else can serve as the foundation stone – as the first step”¹ (Tukey, 1977, p. 3).

A análise exploratória dos dados (AED)² é, portanto, o primeiro processo da análise de dados e não possui um procedimento rígido pré-estabelecido, mas fornece ao pesquisador um espaço para busca de ideias. Trata-se de uma etapa preliminar que busca compreender os dados e necessita da criatividade do pesquisador (Wickham; Çetinkaya-Rundel; Grolemund, 2023).

No geral, o processo de análise de dados pode ser resumido na Figura 1 abaixo:

Figura 1 - Fluxo para uma análise de dados



Fonte: (Wickham; Çetinkaya-Rundel; Grolemund, 2023)

Um levantamento no portal de jurisprudências do Supremo Tribunal Federal na época da escrita do projeto de dissertação em 2023, buscando por decisões em ADPF retornou 485 acórdãos e 1.250 decisões monocráticas (sem aplicar recorte temporal). Trabalhar com *corpus* extensos manualmente limitaria a pesquisa pois seria necessário realizar muitos recortes sobre

¹ “Análise exploratória de dados nunca pode ser toda a história, mas nada pode servir melhor como fundação – como o primeiro passo”, em tradução livre.

² Ou em inglês EDA - comumente utilizado, e se refere à *exploratory data analysis*.

os documentos para que fosse viabilizada. Nesse sentido, os avanços computacionais permitiram a automatização das técnicas de análise de conteúdo (Izumi; Moreira, 2018).

Segundo Maurício Izumi e Davi Moreira (2018, p. 40),

o uso do texto como dado para análise automatizada de conteúdo permite: (1) a utilização de diferentes técnicas independentemente do idioma sob análise; (2) o cálculo de medidas de incerteza, sendo possível julgar se as diferenças entre os textos são substantivas ou apenas fruto de erros de mensuração e variação amostral; (3) reduzir a necessidade de intervenção humana, facilitando a replicabilidade dos resultados; (4) a análise de um volume de informações manualmente inviável.

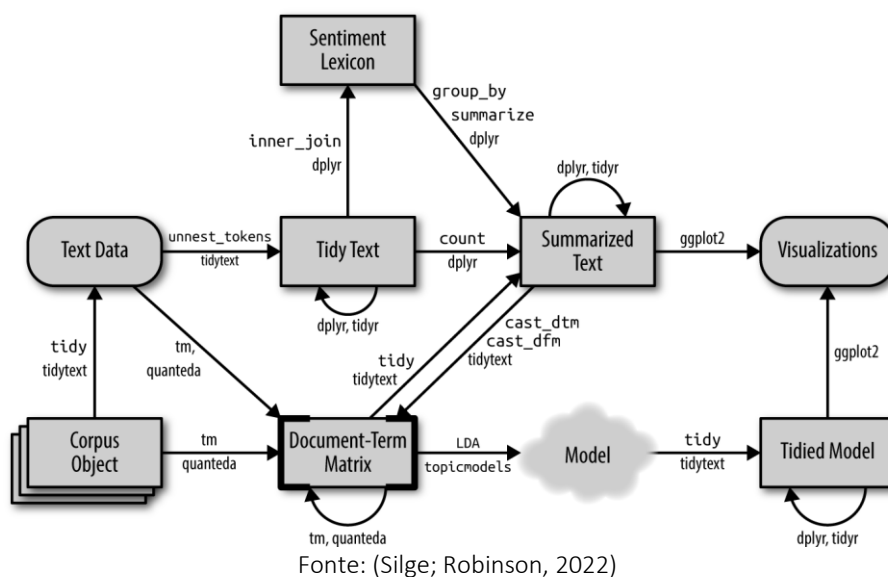
Não obstante, a automatização da análise de conteúdo atua no processamento do texto e não substitui a análise do pesquisador, mas “make possible inferences that were previously impossible”³ (Grimmer; Stewart, 2013, p. 495).

O processamento automatizado dos textos permite, portanto, substituir parte das etapas da análise de conteúdo. O texto será processado pelo *software* e analisado pelo pesquisador. Diferentes funções computacionais podem gerar codificações que, após a leitura do *corpus*, permitirá a categorização e análise.

Como referência metodológica, o artigo de Maurício Izumi e Davi Moreira apresenta diferentes modelos de trabalho do texto como dado (Izumi; Moreira, 2018) e organiza nas seguintes etapas: 1) obtenção dos dados; 2) pré-processamento dos dados; e o processamento dos dados. O pré-processamento compreende diversas etapas de preparação do texto para o trabalho no software. O processamento dos dados será escolhido após a visualização do *corpus*. A Figura 2 abaixo ilustra o processo de trabalhar com texto como dado:

³ “Torna possível inferências que antes eram impossíveis”, em tradução livre.

Figura 2 - Fluxo de trabalho do texto como dado



As análises criadas pelo pesquisador serão interseccionais com os resultados produzidos pelo *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeQ), especialmente da aplicação do Método de Reinert – classificação hierárquica descendente (Reinert, 1990).

Com essas análises, pretende-se verificar como o Tribunal e seus ministros respondem aos partidos políticos que judicializam a política, analisando o conteúdo dos diferentes instrumentos de decisão. O conjunto de métodos aplicados permite a observação da judicialização da política na sua multidimensionalidade.

Sobre a perspectiva macrometodológica desta pesquisa, pode-se situá-la no campo da jurimetria. Como expõe José Mário Neto, Luis Felipe Barbosa e Alexandre Moura Filho (2023, p. 19), “as pesquisas no campo jurídico devem ir além da dogmática, mediante a utilização de pesquisas efetivamente empíricas, a partir do levantamento, da compreensão e do tratamento dos dados nos diferentes contextos jurídicos trabalhados”.

Embora as metodologias tradicionais da pesquisa jurídica sejam insubstituíveis na compreensão do “dever ser”, elas se mostram insuficientes para capturar a complexidade do “ser” do direito, ou seja, suas aplicações, dinâmicas institucionais e impactos. Nesse sentido, a opção pela jurimetria não representa uma ruptura ou negação da tradição jurídica, mas sim uma expansão de seu arsenal metodológico. O objetivo é construir uma ponte entre a teoria e a prática, utilizando dados para testar hipóteses, identificar padrões e, em última instância,

informar uma análise qualitativa mais robusta e contextualizada, permitindo assim uma compreensão mais complexa do direito (Siqueira; Moreira; Vieira, 2023).

A jurimetria, enquanto disciplina, pode ser formalmente definida como a aplicação de métodos estatísticos e quantitativos ao estudo do Direito, abrindo um caminho para investigar o funcionamento da ordem jurídica, identificar padrões de julgamento e, com isso, conferir maior previsibilidade e cientificidade ao Direito (Loevinger, 1949).

A pertinência da abordagem jurimétrica se acentua sobremaneira quando observamos as características do sistema jurídico brasileiro contemporâneo. A consolidação de um sistema de precedentes vinculantes conclama os tribunais a manterem sua jurisprudência estável, íntegra e coerente, torna a análise sistemática e quantitativa dos julgados não apenas uma ferramenta útil, mas uma necessidade metodológica para aferir a eficácia de tal sistema. Ademais, em um cenário de crescente debate público sobre o ativismo judicial e a judicialização da política, fenômenos que colocam o STF no centro de controvérsias de grande repercussão nacional, a jurimetria emerge como um poderoso instrumento de transparência e *accountability* (Siqueira; Moreira; Vieira, 2023).

Ela permite que a academia e a sociedade civil analisem objetivamente as decisões da mais alta corte, deslocando a discussão do campo das impressões anedóticas e das narrativas passionais para o terreno das conclusões fundamentadas em evidências empíricas. Em vez de simplesmente aplaudir ou criticar o "ativismo", a metodologia jurimétrica possibilita mapear quando, como, em que temas e em favor de quais atores o tribunal exerce seu poder por meio de instrumentos como a ADPF (Siqueira; Moreira; Vieira, 2023). Portanto, a jurimetria não se apresenta apenas como um método de pesquisa, mas como uma ferramenta de controle social sobre o Poder Judiciário, capaz de avaliar a eficácia de suas decisões e fomentar um debate público mais qualificado sobre seu papel institucional na democracia brasileira.

Em síntese, o delineamento metodológico desta dissertação articula o rigor da análise de dados com a profundidade da interpretação jurídica para investigar o fenômeno da judicialização da política nas ADPF. A abordagem jurimétrica, longe de se apresentar como uma panaceia, é proposta como uma ferramenta estratégica para superar as limitações de uma análise puramente dogmática, permitindo a construção de uma base de evidências empíricas sobre o comportamento do STF. Ao mapear sistematicamente os atores, os temas e os

resultados, a pesquisa oferece subsídios para um debate mais informado, objetivo e menos especulativo sobre o papel do STF na democracia brasileira.

A contribuição esperada é, portanto, dupla. Do ponto de vista substantivo, busca-se produzir um conhecimento sobre como a judicialização da política se manifesta concretamente no âmbito das ADPF. Do ponto de vista metodológico, a dissertação almeja servir como um estudo de caso sobre como a jurimetria pode ser aplicada de forma transparente, rigorosa e relevante na pesquisa acadêmica em Direito, demonstrando seu valor para transformar discussões constitucionais centrais de um campo de batalha de opiniões para um terreno de análise científica, fortalecendo assim a credibilidade e o impacto da produção de conhecimento na área jurídica.

2.1 ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA: ESTIMADOR KAPLAN-MEIER

A mensuração do tempo no processo judicial constitui um desafio metodológico fundamental para a compreensão da efetividade da prestação jurisdicional. No âmbito do STF, onde as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental representam um instrumento de elevado impacto político e social, a análise da sua duração é um indicador da capacidade de resposta da Corte a questões constitucionais. Contudo, as abordagens tradicionais para medir essa duração, como o cálculo da média ou da mediana do tempo de tramitação, revelam-se inadequadas e enganosas. Essas métricas, embora intuitivas, padecem de uma falha estrutural: só podem ser calculadas para os processos que já alcançaram um desfecho, ou seja, que foram "baixados". Ao desconsiderarem sistematicamente os processos que ainda se encontram em tramitação no momento da coleta de dados, essas abordagens introduzem um viés de subestimação. Os casos que são resolvidos mais rapidamente são sobrerrepresentados na amostra, enquanto os processos mais longos e complexos, que permanecem ativos, são completamente ignorados. O resultado é uma fotografia distorcida da realidade, que pode levar a conclusões equivocadas sobre a celeridade do Tribunal, mascarando a existência de um passivo de casos de longa duração.

A consequência direta desse viés metodológico é a produção de um conhecimento incompleto sobre o funcionamento do tribunal. O estudo que se propõe a analisar a duração das ADPFs ajuizadas entre 2013 e 2023, com a coleta de dados encerrada ao final de 2024. Ao

calcular o tempo médio de tramitação, o pesquisador incluiria apenas as ações que foram iniciadas e concluídas nesse intervalo. Uma ADPF ajuizada em 2015 e que ainda aguarda julgamento em 2024 seria excluída da análise. O tempo médio resultante seria, portanto, artificialmente reduzido, pois se basearia exclusivamente no subconjunto de processos "rápidos". Essa limitação não é trivial; ela compromete a validade externa de qualquer inferência sobre a eficiência judicial. Para superar essa barreira, é preciso adotar um arcabouço metodológico que não apenas tolere, mas que seja especificamente desenhado para incorporar a informação contida nos casos ainda pendentes.

Para superar as deficiências das métricas tradicionais, esta pesquisa adota inicialmente a análise de sobrevivência. Originalmente desenvolvida em campos como a medicina, para estudar o tempo até o óbito de pacientes, e a engenharia, para analisar o tempo até a falha de componentes mecânicos, esta técnica estatística tem se mostrado versátil e poderosa para a análise de fenômenos em diversas áreas, incluindo as ciências sociais e, mais recentemente, o direito. A sua aplicação em estudos sobre o sistema de justiça permite investigar com rigor a duração de processos judiciais, carreiras de magistrados ou o tempo até a reincidência criminal (Fukumoto; Masuyama, 2015; Mine *et al.*, 2025). O cerne da análise de sobrevivência é o estudo do "tempo-até-o-evento" (*time-to-event*), que, no contexto desta dissertação, se traduz no tempo decorrido desde a autuação de uma ADPF no STF até a ocorrência do "evento de interesse" - definido como a "baixa do processo". Esta abordagem promove uma mudança de paradigma fundamental na pergunta de pesquisa: em vez de questionar "qual a duração média de uma ADPF?", passamos a investigar "qual a probabilidade de uma ADPF 'sobreviver' (isto é, permanecer ativa e sem decisão final) para além de um determinado ponto no tempo?".

O pilar que sustenta a superioridade da análise de sobrevivência em estudos longitudinais é o seu tratamento rigoroso do fenômeno da "censura" (*censoring*). Em termos estatísticos, a censura ocorre quando o tempo exato até o evento de interesse não é conhecido para um ou mais sujeitos da amostra, embora se tenha informação parcial sobre ele (Lesko *et al.*, 2018; Prinja; Gupta; Verma, 2010). No contexto desta dissertação, uma ADPF que foi autuada e que permanece "em tramitação" na data final de coleta de dados é um exemplo observação censurada. Não se sabe quando ela será concluída, mas se sabe, com certeza, que

o seu tempo de "sobrevivência" é, no mínimo, igual ao período entre sua autuação e o fim do estudo.

O conceito de censura, longe de ser um mero artifício estatístico, está intrinsecamente ligado à realidade da litigância no Supremo Tribunal Federal. A forma predominante de censura nesta pesquisa é a "censura administrativa", que ocorre quando o próprio desenho do estudo impõe uma data de corte para a observação. Nesta dissertação, todos os processos que não forem baixados até a data final de coleta de dados serão administrativamente censurados.

Tendo estabelecido a análise de sobrevivência como ponto de partida metodológico e a censura como seu conceito-chave, a ferramenta específica escolhida para iniciar a operacionalização desta abordagem é o estimador de Kaplan-Meier, também conhecido como "estimador do limite do produto" (*product-limit estimator*) (Borgan, 2005).

Sua principal característica e maior vantagem, sobretudo para a análise de fenômenos sociais complexos como a atividade judicial, é sua natureza não-paramétrica - isso significa que o método não exige quaisquer pressuposições sobre a forma da distribuição estatística dos tempos de duração dos processos (Borgan, 2005; Lins; Figueiredo; Rocha, 2017). Em outras palavras, não é necessário assumir que os tempos de tramitação seguem uma curva pré-definida, como a distribuição normal ou exponencial. O estimador de Kaplan-Meier permite que os próprios dados, com suas idiossincrasias e irregularidades, ditem a forma da curva de sobrevivência.

Para compreender como o estimador de Kaplan-Meier opera na prática, é essencial analisar sua formulação matemática. A fórmula do estimador de Kaplan-Meier para a função de sobrevivência no tempo t , denotada por $\hat{S}(t)$, é expressa da seguinte forma:

$$\hat{S}(t) = \prod_{t_i \leq t} \left(1 - \frac{d_i}{n_i}\right)$$

Onde d_i é o número de eventos de interesse que ocorreram no tempo t_i e n_i é o número de indivíduos em risco de sofrer o evento imediatamente antes do tempo t_i .

Esta expressão calcula a sobrevivência cumulativa através da multiplicação de uma série de probabilidades condicionais de sobrevivência. O cálculo é feito em cada ponto no

tempo t_i , onde ocorre pelo menos um evento. $\hat{S}(t)$ é a função de sobrevivência estimada, ou seja, qual a estimativa de sobrevivência de um indivíduo no tempo t .

A razão $\frac{d_i}{n_i}$ indica a probabilidade condicional de falha. Trata-se de uma probabilidade condicional pois não indica a probabilidade geral de um processo ser baixado, mas sim a probabilidade de ser baixado no tempo t_i considerando que sobreviveu até aquele ponto. A probabilidade condicional de falha é subtraída de 1, fornecendo a probabilidade condicional de sobrevivência $\left(1 - \frac{d_i}{n_i}\right)$. Em outras palavras, se a probabilidade condicional de falha era 0,15, a probabilidade condicional de sobrevivência é de $1 - 0,15$, ou 0,85.

Por fim, deve-se considerar que para que um processo "sobreviva" até um tempo distante, digamos 36 meses, ele precisa necessariamente ter sobrevivido a todos os intervalos de tempo anteriores. A lógica é cumulativa: a probabilidade de sobreviver até o mês 36 é o produto da probabilidade de sobreviver ao mês 1, multiplicada pela probabilidade de, tendo sobrevivido ao mês 1, sobreviver também ao mês 2, e assim por diante, até o mês 36. O estimador de Kaplan-Meier aplica essa lógica calculando a probabilidade de sobrevivência apenas nos momentos discretos em que um evento realmente ocorre. Assim, o produtório instrui o cálculo a multiplicar todas as probabilidades condicionais de sobrevivência.

Essa abordagem em cadeia, baseada na lei da multiplicação de probabilidades para eventos sucessivos, é o que permite ao estimador construir a curva de sobrevivência passo a passo, refletindo a diminuição gradual da probabilidade de um processo permanecer ativo à medida que o tempo avança.

Contudo, é fundamental reconhecer a principal limitação do estimador de Kaplan-Meier: ele é uma ferramenta essencialmente descritiva e univariada. Ele pode descrever com precisão a curva de sobrevivência de um grupo de processos e permitir a comparação entre as curvas de diferentes grupos (por exemplo, ADPFs de diferentes relatores) através de testes como o log-rank. No entanto, o método não consegue, por si só, determinar quais fatores ou variáveis influenciam a duração do processo, nem quantificar o impacto de cada um. Ele nos diz "o quê" e "quando", mas não "por quê". Para responder a perguntas como "O perfil do ministro relator afeta o tempo de tramitação?" ou "Processos com rito abreviado são julgados mais rapidamente, controlando por outros fatores?", é necessário recorrer a outros modelos.

Esta limitação, no entanto, não diminui o valor do Estimador de Kaplan-Meier; ao contrário, posiciona-o como o primeiro passo essencial em uma análise de sobrevivência, fornecendo a descrição do fenômeno sobre a qual modelos mais complexos, como o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox, podem ser construídos para explorar as relações causais.

2.2 ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA: MODELO DE RISCOS PROPORCIONAIS DE COX

O estimador de Kaplan-Meier, detalhado na seção anterior, é uma ferramenta descritiva de valor inestimável. Ele nos permite visualizar e quantificar a probabilidade de um processo permanecer ativo ao longo do tempo, tratando adequadamente os dados censurados e fornecendo uma imagem fidedigna da dinâmica temporal da baixa processual. Contudo, sua principal limitação reside em sua natureza univariada. A curva de Kaplan-Meier pode nos dizer se existe uma diferença na "sobrevivência" processual entre dois, mas ela não consegue explicar as razões por trás dessa diferença, nem isolar o efeito de uma variável específica enquanto controla o impacto de outras. É para preencher essa lacuna analítica que esta dissertação emprega o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox, também conhecido como Regressão de Cox.

Para entender como o modelo funciona, é preciso primeiro compreender seu conceito central: a função de risco, também chamada de *hazard function* ou taxa de falha instantânea, denotada por $h(t)$. A função de risco, no contexto desta pesquisa, pode ser entendida como o "potencial instantâneo" ou o "risco iminente" de um processo ser baixado no exato instante de tempo t , dado que ele "sobreviveu" (permaneceu ativo) até aquele momento. É uma medida da propensão à baixa em um ponto específico no tempo. Enquanto a função de sobrevivência de Kaplan-Meier nos diz a probabilidade de um processo ainda estar ativo após um tempo t , a função de risco nos informa a intensidade com que a "força da baixa" atua sobre os processos que ainda estão na fila de julgamento naquele instante.

O Modelo de Cox, então, não modela diretamente o tempo de sobrevivência, mas sim como a função de risco de um processo é afetada por suas características específicas. A distinção do modelo reside em sua capacidade de separar a função de risco em duas partes distintas. A primeira é a função de risco de base (*baseline hazard*) $h_0(t)$, que representa o risco de baixa ao longo do tempo para um processo "de referência" hipotético, cujas características

são todas nulas ou estão em um nível de base. A segunda parte descreve como o risco de base é modificado (multiplicado) pelas características (covariáveis) de cada processo individual. Essa estrutura permite isolar e quantificar o efeito de cada variável sobre o risco de baixa, respondendo a perguntas como: "A presença de um relator aumenta ou diminui o risco de um processo ser baixado, e em que magnitude?".

O pilar sobre o qual todo o Modelo de Cox se assenta é a premissa dos riscos proporcionais (*proportional hazards assumption*). Esta premissa estabelece que o efeito de uma variável preditora (covariável) sobre a função de risco é multiplicativo e constante ao longo do tempo. Em termos mais simples, isso significa que a razão entre as taxas de risco de dois indivíduos (ou dois processos) com características diferentes permanece constante durante todo o período de observação.

A fórmula expressa como a taxa de risco instantânea para um determinado processo, em um tempo t , depende de suas características (covariáveis). Para um processo com um conjunto de p covariáveis (X_1, X_2, \dots, X_p) , a função de risco $h(t, X)$ é dada por:

$$h(t, X) = h_0(t) \times \exp(\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p)$$

Esta equação estabelece que o risco de um processo ser concluído em um determinado tempo t , dada as suas características específicas X , é o produto do risco base e um fator multiplicador.

A função de risco base $h_0(t)$ (*baseline hazard function*) representa o risco de o evento ocorrer no tempo t para um processo hipotético cujas covariáveis são iguais a zero. O multiplicador de risco $\exp(\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p)$ age sobre a função de risco base. O multiplicador de risco é composto pela combinação linear das covariáveis e dos respectivos coeficientes.

As covariáveis são as variáveis independentes da nossa pesquisa, ou seja, os fatores que hipotetizamos influenciar a duração do processo. Em nossa análise das ADPFs, exemplos de covariáveis incluem o tipo de autor, a existência de um pedido de medida cautelar ou o rito. Este termo, portanto, quantifica como o conjunto de características de um processo específico

modifica o risco base, escalando-o para cima (se o efeito combinado das covariáveis for de aceleração) ou para baixo (se o efeito for de retardamento).

Os termos $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$ são os coeficientes de regressão, cada um está associado a uma covariável e mede a magnitude e a direção do efeito daquela variável sobre a função de risco. Uma vez que a interpretação do logaritmo não é intuitiva, foca-se no sinal do coeficiente: um coeficiente β positivo indica que um aumento na variável X está associado a um aumento no risco, o que se traduz em um tempo de tramitação mais curto (o processo é acelerado). Inversamente, um coeficiente β negativo indica que um aumento na variável X está associado a uma diminuição no risco, implicando um tempo de tramitação mais longo (o processo é retardado).

Embora o modelo de Cox estime os coeficientes β , a sua interpretação direta como efeito no logaritmo do risco é pouco intuitiva. Por essa razão, o padrão é transformar esses coeficientes em uma medida de efeito mais acessível: a Razão de Riscos, ou *Hazard Ratio* (HR). O HR é calculado simplesmente pela exponenciação do coeficiente β , ou seja, $HR = \exp(\beta)$. O HR quantifica o efeito de uma covariável de forma multiplicativa e relativa. Ele informa em que proporção o risco de ocorrência do evento muda para cada aumento de uma unidade na covariável, mantendo todas as outras constantes.

Um HR maior que 1 indica que a covariável aumenta o risco, associando-se a um tempo de tramitação mais curto (aceleração). Por exemplo, um HR de 1.8 significa que o risco de conclusão é 80% maior para o grupo com aquela característica. Um HR menor que 1 indica que a covariável diminui o risco, associando-se a um tempo de tramitação mais longo (retardamento). Por exemplo, um HR de 0.7 significa que o risco de conclusão é 30% menor. Finalmente, um HR igual a 1 indica que a covariável não tem qualquer efeito sobre o risco de conclusão do processo.

A adoção do Modelo de Regressão de Cox representa um avanço metodológico para a análise da duração processual. Sua principal vantagem é a capacidade de estimar o efeito de múltiplas covariáveis (sejam elas binárias, categóricas ou contínuas) sobre o tempo até o evento, controlando por seus efeitos simultâneos e lidando de forma robusta com dados censurados. No entanto, o modelo não é isento de limitações. Sua validade depende criticamente da premissa de riscos proporcionais. Se o efeito de uma variável muda ao longo do tempo, o modelo padrão pode produzir estimativas enviesadas. Todavia, o modelo permite,

ao fim, testar hipóteses derivadas da teoria do direito e da ciência política, quantificando a importância relativa de diferentes variáveis e contribuindo para um diagnóstico mais preciso sobre os gargalos e os aceleradores da prestação jurisdicional.

2.3 ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA (AC)

A Análise de Correspondência (AC) surge como a ferramenta metodológica para realizar uma "cartografia jurídica" do campo das ADPFs. Diferentemente de técnicas estatísticas que buscam estabelecer relações de causalidade linear, a AC é uma técnica exploratória e multidimensional cuja vocação primordial é a visualização da estrutura de associações em um conjunto de dados categóricos (Silva, 2012). O objetivo da AC é transformar uma complexa tabela de dados - que cruza, por exemplo, os proponentes das ADPFs com os resultados dos julgamentos - em um mapa perceptual de fácil interpretação. Nesse mapa, as afinidades, oposições e distâncias entre as diferentes categorias revelam a estrutura oculta do campo, permitindo identificar quais atores se associam a quais desfechos e quais são os eixos de oposição fundamentais que organizam o espaço decisório do STF. Desta forma, a AC nos permite ir além da análise caso a caso para desvelar a gramática sistêmica que rege a judicialização da política na mais alta corte do país.

A AC trata de uma técnica eminentemente exploratória e descritiva, e não confirmatória ou inferencial. Seu propósito não é testar uma hipótese causal pré-definida (como, por exemplo, "o legitimado X causa o resultado Y"), mas sim explorar um conjunto de dados complexos para revelar padrões, tendências e estruturas de associação que não são imediatamente visíveis. Em outras palavras, a AC funciona como um microscópio ou telescópio para o cientista social, permitindo-lhe simplificar a complexidade dos dados e gerar hipóteses fundamentadas sobre as relações entre as variáveis. Esta distinção é necessária, pois orienta a interpretação dos resultados: o mapa gerado pela AC não oferece provas de causalidade, mas sim uma representação visual e estruturada das correspondências existentes no universo analisado, que por sua vez demanda interpretação teórica e análise qualitativa para ser plenamente compreendida (Sarah, 2025).

A técnica parte de uma tabela de contingência, que nada mais é do que uma tabela de dupla entrada que cruza as frequências de duas ou mais variáveis categóricas, e a converte em

um gráfico bidimensional, comumente chamado de "mapa perceptual" ou "biplot". Neste mapa, cada categoria das variáveis analisadas é representada por um ponto. A distinção do método reside nesta transposição do numérico para o espacial, pois permite que o pesquisador utilize sua capacidade intuitiva de interpretar distâncias e posições para apreender a estrutura dos dados de forma quase instantânea. Em vez de se perder em uma miríade de números e percentagens, o pesquisador pode, com um único olhar, identificar os principais agrupamentos, as oposições mais marcantes e as categorias que se destacam no conjunto (Bortoli; Birck, 2017; Sarah, 2025; Silva, 2012).

Para mensurar a associação entre as categorias, a AC parte de um conceito basilar: a hipótese de independência estatística. Antes de podermos dizer que duas categorias estão associadas, precisamos de um ponto de referência, um cenário de "não associação" contra o qual comparar a realidade. Este cenário é o da independência, uma situação hipotética na qual as variáveis de linha e de coluna não teriam qualquer relação entre si. No contexto desta pesquisa, a independência significaria que o tipo de proponente de uma ADPF não teria absolutamente nenhuma influência sobre o resultado do julgamento. Nesse mundo hipotético, a proporção de decisões "Procedentes", "Improcedentes" etc., seria exatamente a mesma para todos os tipos de proponentes (partidos políticos, governadores, entidades de classe) e seria igual à proporção geral de cada resultado no total de ADPFs analisadas.

Com base nesse referencial de independência, pode-se definir os dois elementos centrais para o cálculo da associação: as frequências observadas e as frequências esperadas. As frequências observadas (f_o) são os dados empíricos, os números reais que constam em tabela de contingência. Representam, por exemplo, o número de vezes que, de fato, uma ADPF proposta por um partido político foi julgada procedente. São o retrato da realidade que coletamos. Em contrapartida, as frequências esperadas (f_e) são as frequências teóricas que nós esperaríamos encontrar em cada célula da tabela se a hipótese de independência fosse verdadeira. O cálculo da frequência esperada para cada célula é simples: multiplica-se o total da linha correspondente pelo total da coluna correspondente e divide-se pelo total geral de observações. A comparação entre o que foi observado (f_o) e o que seria esperado em um cenário de ausência de relação (f_e) é o cerne da análise.

A Análise de Correspondência utiliza essa comparação para construir uma métrica geométrica: a distância qui-quadrado (χ^2). Enquanto em outros contextos o teste qui-quadrado é usado apenas para obter um valor de significância estatística, na AC ele é a base para definir a própria geometria do espaço que se quer mapear. A distância qui-quadrado mede, para cada célula, o quão longe a frequência observada está da frequência esperada, levando em conta o tamanho relativo da célula. A lógica é que quanto maior a discrepância entre o observado e o esperado, mais forte é a "atração" ou "repulsão" entre a categoria da linha e a categoria da coluna em questão, e maior será essa distância. A soma de todas essas distâncias individuais compõe a variabilidade total do sistema. É essa métrica de distância que permite posicionar os pontos (as categorias) em um mapa, de forma que a distância visual entre eles seja uma representação fiel da sua dissimilaridade estatística. O mapa perceptual, portanto, não é uma mera ilustração, mas uma projeção geométrica rigorosa das relações de associação contidas na tabela de dados original.

A principal virtude da AC reside em sua capacidade de realizar uma "redução de dimensionalidade". Uma tabela de contingência, mesmo que com poucas linhas e colunas, representa um espaço multidimensional complexo. O objetivo da AC é decompor a inércia total em menos dimensões ortogonais (ou seja, independentes entre si), chamadas de eixos principais. O método identifica, matematicamente, um primeiro eixo que, sozinho, consegue explicar a maior porcentagem possível da inércia total. Este eixo representa a oposição mais fundamental, a clivagem mais importante que estrutura os dados. Em seguida, ele encontra um segundo eixo, perpendicular ao primeiro, que explica a maior parte da inércia restante, e assim sucessivamente. O objetivo prático é conseguir representar a maior parte da informação original (idealmente, acima de 80%) utilizando apenas os dois ou três primeiros eixos, o que permite a criação de um mapa bidimensional sem uma perda significativa de informação.

A inércia pode ser conceitualmente entendida como a quantidade total de "variância" ou "informação" contida na tabela de contingência. É uma medida que quantifica o grau em que os dados se afastam da hipótese de independência. Se as frequências observadas fossem idênticas às esperadas, a inércia seria zero, indicando ausência total de estrutura ou associação. Quanto maior o valor da inércia, mais estruturado é o conjunto de dados e mais fortes são as associações entre as categorias de linha e coluna. Ela quantifica o quanto o sistema decisório

do STF, como um todo, se desvia de um modelo de neutralidade perfeita em relação à identidade dos proponentes.

Em síntese, a adoção da AC nesta dissertação se justifica por sua capacidade de oferecer uma visão de conjunto, estrutural e relacional, sobre um fenômeno multifacetado. Ao invés de se limitar a uma análise sequencial e fragmentada dos casos, a AC permite visualizar a totalidade do campo decisório, revelando as afinidades eletivas entre tipos de atores e tipos de resultados, bem como as clivagens fundamentais que organizam este espaço. A técnica funciona como uma ferramenta exploratória, capaz de gerar hipóteses empiricamente fundamentadas sobre a lógica de funcionamento da Corte, que podem então ser aprofundadas por meio da análise qualitativa.

Contudo, a honestidade intelectual e o rigor metodológico exigem o reconhecimento explícito das limitações desta abordagem. A principal limitação da AC é que ela revela associações, e não causalidade. A proximidade entre "Partido Político" e "Procedente" no mapa não nos autoriza a concluir que ser um partido causa a vitória; apenas indica que essas duas categorias aparecem juntas com uma frequência significativamente maior do que o esperado pelo acaso. Ademais, é importante lembrar que o mapa perceptual é um modelo, uma representação simplificada da realidade, e não a realidade em si. As escolhas de categorização e a redução de dimensionalidade implicam necessariamente em alguma perda de informação.

2.4 CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD)

A análise de conteúdo, como sistematizada por Laurence Bardin (1995), representa um pilar metodológico nas ciências sociais e jurídicas para a interpretação de textos e documentos. Tradicionalmente, a pesquisa em Direito se vale de abordagens hermenêuticas e qualitativas para a exegese de leis, doutrinas e decisões judiciais. Contudo, o cenário contemporâneo impõe um desafio de escala sem precedentes. Instituições como o STF produzem um volume colossal de dados textuais, tornando a análise manual de todo um corpo jurisprudencial sobre um tema específico uma tarefa hercúlea, senão impraticável. Diante dessa realidade, a pesquisa jurídica é compelida a buscar novas ferramentas que permitam lidar com grandes volumes de informação sem sacrificar o rigor analítico. É nesse contexto que emerge a lexicometria, uma abordagem que emprega a estatística para a análise de dados

textuais, operacionalizada por softwares como o IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). Este método não substitui a interpretação qualitativa, mas a potencializa, oferecendo um caminho para identificar padrões, estruturas latentes e tendências discursivas em vastos *corpora* documentais. A adoção de tal metodologia, portanto, não é uma mera preferência por inovação, mas uma adaptação necessária à "dataficação" do universo jurídico.

Para investigar os textos as decisões do STF, esta dissertação adota como técnica central a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), também conhecida como Método de Reinert. Esta abordagem transcende a simples contagem de frequência de palavras, objetivando a identificação de "mundos lexicais" - definidos como universos semânticos estáveis, caracterizados pela coocorrência sistemática de um determinado vocabulário dentro de um corpus. A premissa fundamental do método é que a organização do vocabulário em um texto não é aleatória; pelo contrário, padrões distintos de uso de palavras correspondem a diferentes estruturas de pensamento, quadros de referência ou, no contexto jurídico, a distintas lógicas argumentativas e posições enunciativas (Marpsat, 2010; Reinert, 1990).

A CHD, ao agrupar segmentos de texto com vocabulário similar, permite ao pesquisador mapear esses mundos lexicais e, conseqüentemente, desvelar a estrutura temática subjacente ao discurso analisado. Sua aplicação às decisões do STF permite desconstruir a aparente unidade monolítica de um acórdão ou de um voto, revelando como diferentes lógicas são mobilizadas, por vezes em tensão, dentro do mesmo universo discursivo.

O nome Classificação Hierárquica Descendente encapsula a lógica operacional do método. "Classificação" refere-se ao seu objetivo principal: agrupar unidades textuais (segmentos de texto) com base na semelhança de seu vocabulário. "Hierárquica" indica que os grupos resultantes, denominados classes, são organizados em uma estrutura aninhada, similar a uma árvore genealógica, que é visualmente representada por um dendrograma. Finalmente, "Descendente" (ou divisiva) descreve o processo algorítmico: a análise parte do *corpus* inteiro como um único bloco e o divide sucessivamente em subgrupos menores, mais específicos e com maior coesão interna. O objetivo final é gerar um conjunto de classes que sejam, simultaneamente, o mais homogêneas possível em seu interior (o vocabulário dentro de uma classe está fortemente associado) e o mais heterogêneas possível em relação às demais (o vocabulário de uma classe é estatisticamente distinto do vocabulário das outras).

O primeiro passo prático e conceitualmente importante da CHD é a preparação e segmentação do corpus. Após a compilação dos textos integrais das decisões das ADPFs em um único arquivo, o *software* realiza a partição do texto em "Segmentos de Texto" (ST) ou "Unidades de Contexto Elementares" (UCE). Essa segmentação, geralmente em trechos de tamanho aproximado, não é um mero artifício técnico. Sua justificativa teórica reside na premissa de que o significado das palavras é construído localmente, em seu contexto imediato (Reinert, 1990). Ao analisar o vocabulário dentro desses pequenos segmentos, o método preserva as relações de coocorrência, em vez de tratar o documento como um simples "saco de palavras" descontextualizadas. Concomitantemente a essa etapa, o software realiza a lematização, um processo de redução das palavras à sua forma canônica ou radical, e isso garante que variações morfológicas de um mesmo conceito sejam tratadas como uma única entidade lexical, aumentando a consistência e a força da análise.

O núcleo do algoritmo opera através de um processo de partições dicotômicas (divisões em dois) sucessivas e hierárquicas (Reinert, 1990). O procedimento inicia com a totalidade do corpus, ou seja, todos os ST agrupados em uma única entidade. Em seguida, o algoritmo busca a divisão mais estatisticamente robusta deste conjunto, separando-o em dois subgrupos. O critério para essa divisão é maximizar a dissimilaridade lexical entre os dois novos subgrupos e, ao mesmo tempo, a similaridade lexical dentro de cada um deles. Este processo é então aplicado recursivamente a cada subgrupo recém-formado: o algoritmo seleciona um subgrupo e o divide novamente em dois, e assim por diante. Essa cascata descendente prossegue até que as classes atinjam um limiar de estabilidade ou um número mínimo de elementos, resultando em um conjunto final de classes estáveis e semanticamente coesas. O resultado é uma hierarquia na qual a primeira divisão representa a clivagem mais significativa do discurso, e as divisões subsequentes revelam distinções temáticas progressivamente mais finas. Essa abordagem, tecnicamente um tipo de algoritmo "ganancioso" (*greedy algorithm*), tem uma implicação metodológica importante: a estrutura final do dendrograma é dependente do caminho percorrido (Rakotomalala; Nouvel, 2007). A natureza da primeira e mais forte divisão condiciona todas as que se seguem. Isso significa que a classificação gerada não deve ser entendida como uma verdade ontológica sobre o texto, mas como o modelo hierárquico mais estatisticamente defensável que pode ser extraído a partir dos dados, dada a lógica de otimização do algoritmo.

Para cada possível divisão do corpus (ou de um subgrupo) em duas novas classes, o *software* constrói uma tabela de contingência. Essa tabela cruza a lista de palavras (formas ativas) com os dois potenciais novos grupos, registrando a frequência de cada palavra em cada grupo. O algoritmo então calcula o valor de χ^2 para essa tabela. Ele repete esse procedimento para muitas divisões possíveis e, finalmente, seleciona aquela que produz o maior valor de χ^2 . Um valor elevado indica uma associação forte e estatisticamente significativa entre um conjunto de palavras e o primeiro grupo, e, por oposição, entre outro conjunto de palavras e o segundo grupo. Em essência, o qui-quadrado é o motor matemático que impulsiona todo o processo de classificação, garantindo que cada divisão seja a mais discriminante possível. O uso do χ^2 como critério de otimização significa que o método CHD está fundamentalmente orientado para a identificação de distintividade lexical. As classes que ele forma não são apenas agrupamentos de palavras que aparecem juntas, mas sim agrupamentos cujo vocabulário em uma classe é estatisticamente improvável de ocorrer na outra. Esse foco no contraste e na oposição é o que confere ao método sua notável capacidade de mapear os diferentes e, por vezes, concorrentes, "mundos" que compõem um discurso complexo como o jurídico.

A robustez da CHD não se baseia apenas na partição inicial, mas em um processo de refinamento que garante a qualidade e a estabilidade das classes finais. Após o algoritmo identificar a divisão ótima com base no maior valor de qui-quadrado, ele não a aceita de forma definitiva imediatamente. Em vez disso, inicia-se um passo de otimização iterativa. O algoritmo testa, um por um, cada ST de um grupo, movendo-o temporariamente para o grupo oposto e recalculando qui-quadrado global. Se essa realocação resultar em um aumento do valor, significando uma partição ainda mais coesa e distinta, o segmento é permanentemente movido. Esse processo de verificação e realocação é repetido várias vezes até que nenhuma outra mudança de segmento possa aumentar o valor do qui-quadrado. Somente nesse ponto a partição é considerada "estável" e "definitiva". Esses mecanismos internos de controle de qualidade são cruciais, pois demonstram que o método não é uma "caixa-preta" que gera categorias arbitrárias. Pelo contrário, ele possui procedimentos incorporados para assegurar que os resultados sejam estatisticamente sólidos, replicáveis e fidedignos, conferindo validade e confiabilidade à análise.

A CHD, como aqui delineada, oferece vantagens para a análise do discurso jurídico: a capacidade de processar grandes volumes de texto de forma sistemática, o rigor estatístico que

fundamenta a identificação de padrões, a descoberta de estruturas argumentativas latentes que poderiam passar despercebidas em uma leitura puramente qualitativa e a mitigação de certos vieses do pesquisador na fase de categorização inicial.

Contudo, é necessário reconhecer suas limitações. A qualidade da análise é intrinsecamente dependente da qualidade e da representatividade do corpus inicial. As decisões tomadas na preparação do texto, como a lematização ou a definição de palavras a serem ignoradas, podem influenciar os resultados. Mais fundamentalmente, a CHD é uma ferramenta de auxílio à interpretação, não uma máquina que produz a verdade sobre um texto.

O software não compreende semântica, ironia, polifonia ou a complexidade das teorias; ele detecta padrões de coocorrência lexical. A etapa de nomeação e interpretação das classes é um ato hermenêutico que depende inteiramente do pesquisador. Ao automatizar a tarefa de detecção de padrões, a CHD libera o pesquisador para se concentrar na tarefa de ordem superior que lhe é própria: a atribuição de significado. A adoção desta metodologia representa, em última análise, um compromisso com uma forma de pesquisa jurídica mais transparente, sistemática e empiricamente fundamentada, em uma profícua colaboração entre máquina e intérprete.

2.5 DOCUMENTAÇÃO DA PESQUISA

O relatório detalhado dessa pesquisa com a documentação pode ser acessado em: <https://github.com/johnmbf/dissertacao>.

3 UM OLHAR PARA A(S) JUDICIALIZAÇÃO(ÕES) DA POLÍTICA

A judicialização da política carrega consigo uma disputa de sentidos. Ainda que se aponte que foi originalmente proposta por Neal Tate e Torbjörn Vallinder (1995), o seu escopo ainda não encontra consenso na literatura. A proposta deste capítulo é apresentar o que literatura compreende por judicialização da política, não apenas como designação teórica, mas também suas implicações⁴.

Diretamente, Vallinder, seguido por Tate, definem judicialização da política a partir de dois pontos centrais: expansão da competência de juízes e tribunais que passam a tomar decisões sobre políticas públicas e transformação de espaços não-judiciais em espaços quase-judiciais:

Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decisionmaking rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process (Tate; Vallinder, 1995, p. 24).⁵

A expansão das competências dos juízes e tribunais é definida como judicialização de fora, ou na expressão utilizada pelos autores “*judicialization from without*”, isso pois implica em uma transferência de direitos de tomada de decisão do poder legislativo e executivo para os tribunais, trata-se de uma expansão da competência do judiciário em detrimento do legislativo e executivo. Nota que o *judicial review* é a principal forma de judicialização de fora, meio pelo qual o judiciário é instado a declarar nula ou anular leis ou atos normativos inconstitucionais. Na perspectiva de Vallinder, a judicialização de fora pode significar a valorização do princípio da proteção dos direitos fundamentais em detrimento de uma vontade da maioria, isto é:

⁴ A revisão de literatura apresentada nesse capítulo não se pretende sistemática, mas narrativa. Embora as razões de decidir já foram expostas no capítulo introdutório, uma revisão sistemática de literatura sobre judicialização da política pode ser encontrada no trabalho de Jeferson Mariano Silva (2022).

⁵ “Assim, a judicialização da política deve normalmente significar (1) a expansão da província dos tribunais ou dos juízes às custas dos políticos e/ou dos administradores, ou seja, a transferência dos direitos de tomada de decisão do legislativo, do gabinete ou do serviço público para os tribunais ou, pelo menos, (2) a disseminação de métodos de tomada de decisão judicial fora da província judicial propriamente dita. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em uma forma de processo judicial” (tradução livre).

It is nevertheless quite clear that the two models embody two different principles and two corresponding roles, both of which are indispensable in a democracy. Quoting Herbert Wechsler, we should put “emphasis upon the role of reason and of principle in the judicial, as distinguished from the legislative or executive, appraisal of conflicting values” (Wechsler 1959-1960, 16). In this connection it is the task of the courts to shelter the fundamental rights of citizens, what we, following Isaiah Berlin, call “negative” freedom. The legislature, on the other hand, has to take care of the rights and obligations of the (legislative) majority. The judicialization of politics may roughly be said to signify upgrading the first principle at the expense of the second (Tate; Vallinder, 1995, p. 26).⁶

Doutro lado, a judicialização de dentro, ou “*judicialization from within*” é forma pela qual os procedimentos judiciais passam a ser aplicados em processos não judiciais, por não envolver a intervenção do judiciário, mas a adoção pelo legislativo e executivo de práticas e métodos de funcionamento inspirados em órgãos judiciais. A ideia de uma instância “legalística” pode demonstrar uma necessidade de “despolitizar” conflitos, ou ainda minimizar a revisão judicial a partir de uma “fachada de formalidade”. Em outras palavras, há a infiltração de normas, procedimentos e métodos de raciocínio tipicamente judiciais dentro de órgãos e processos que tradicionalmente operavam de maneira mais informal, discricionária ou politicamente orientada (Tate; Vallinder, 1995).

Para além de um simples fenômeno casuístico, a judicialização da política é um processo impulsionado por condições facilitadoras que criam um ambiente propício para que os tribunais ou métodos judiciais se tornem proeminentes. Dessa forma, a judicialização é facilitada por um conjunto interconectado de fatores que enfraquecem a proeminência de instituições e aumentam a oportunidade de intervenção judicial, propiciando um espaço ativo do judiciário na formulação de políticas (Tate; Vallinder, 1995).

Tate (1995) elenca diversas condições facilitadoras: democracia liberal, separação de poderes, política de direitos, uso dos tribunais por grupos de interesse, uso dos tribunais pela oposição política, instituições ineficazes, percepções das instituições políticas e a delegação deliberadas pelas instituições políticas.

⁶ “No entanto, é bastante claro que os dois modelos incorporam dois princípios diferentes e dois papéis correspondentes, ambos indispensáveis em uma democracia. Citando Herbert Wechsler, devemos colocar “ênfase no papel da razão e do princípio na avaliação judicial, distinta da avaliação de valores conflitantes do legislativo ou executivo” (Wechsler 1959-1960, 16). Nesse sentido, é tarefa dos tribunais proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, o que nós, seguindo Isaiah Berlin, chamamos de liberdade “negativa”. O legislativo, por outro lado, tem que cuidar dos direitos e obrigações da maioria (legislativa). Pode-se dizer que a judicialização da política significa, grosso modo, a atualização do primeiro princípio em detrimento do segundo” (tradução livre).

Portanto, judicialização não ocorre no vácuo, sendo impulsionada por uma série de condições facilitadoras. A primeira é a existência de um regime democrático. Em ditaduras, independentemente de sua natureza, é improvável que juízes, mesmo que independentes, sejam convidados ou permitidos a aumentar sua participação na formulação de políticas importantes, ou que sejam tolerados processos decisórios que priorizem regras legalistas sobre a rápida obtenção de resultados desejados (Tate; Vallinder, 1995).

Uma condição frequentemente citada é a presença de uma estrutura de separação de poderes. Embora pareça plausível que um Estado constitucionalmente independente esteja bem-posicionado para se afirmar na formulação de políticas, o dever formal dos juízes em tais sistemas é interpretar, não criar as leis (Tate; Vallinder, 1995).

Uma condição considerada muito mais relevante para a judicialização da política é a existência de uma política de direitos. Essa política tem maior probabilidade de se desenvolver se puder ser fundamentada em uma Constituição que declare direitos fundamentais. Uma política de direitos cria um ambiente onde as disputas podem ser reformuladas em termos de direitos, permitindo que grupos de interesse e a oposição utilizem meios judiciais para atingir objetivos que não conseguiriam pelas vias políticas tradicionais (Tate; Vallinder, 1995).

Outras condições no ambiente político que promovem a judicialização incluem a existência de grupos de interesse e uma oposição política conscientes dos meios judiciais para atingir seus interesses, a presença de partidos fracos ou coalizões governamentais frágeis nas instituições majoritárias, levando a impasses políticos, e o apoio público inadequado, pelo menos em comparação com o judiciário, às instituições majoritárias. Esses fatores criam um vácuo ou uma oportunidade que o judiciário pode preencher (Tate; Vallinder, 1995).

As consequências da judicialização são variadas. A judicialização de fora pode ser vista como um mecanismo para manter o legislativo dentro dos limites constitucionais, mas também levanta preocupações democráticas ao substituir o julgamento majoritário (Tate; Vallinder, 1995). A judicialização de dentro nas arenas administrativas, por outro lado, é criticada por não necessariamente aumentar a participação, responsabilidade ou racionalidade legal. Pode, de fato, ser usada para legitimar políticas controversas, despolitizar conflitos ou até mesmo reduzir a responsabilidade, incentivando oficiais a adotar formalismos para se protegerem de desafios legais (Tate; Vallinder, 1995).

Outra visão teórica referenciada na literatura brasileira é percepção de Hirschl que desafia a ideia de que a expansão do poder judicial e a constitucionalização de direitos são motivadas primordialmente por um desejo normativo de proteger liberdades fundamentais contra maiorias insensíveis. Em vez disso, ele argumenta que esse processo é, em grande parte, um resultado de um jogo estratégico e interessado entre diferentes elites (Hirschl, 2007).

Hirschl identifica três grupos de elite principais que impulsionam essa "tese da preservação hegemônica": elites políticas ameaçadas, elites econômicas e elites judiciais. Esses grupos formam coalizões para promover a transferência de poder das arenas de decisão majoritária (legislativos e executivos) para os tribunais (Hirschl, 2007).

As elites políticas ameaçadas buscam preservar ou aumentar sua hegemonia quando seus interesses e preferências políticas são desafiados ou marginalizados nas arenas democráticas majoritárias. Ao transferir o poder de elaboração de políticas para órgãos os tribunais constitucionais, eles podem isolar suas preferências das "vicissitudes da política democrática" (Hirschl, 2007).

As elites econômicas apoiam a judicialização porque veem a constitucionalização de certas liberdades econômicas (como direitos de propriedade ou liberdade de contrato) como um meio de promover a desregulamentação, reduzir gastos sociais e proteger seus interesses materiais contra a intervenção estatal (Hirschl, 2007).

Por fim, as elites judiciais também têm um interesse próprio na expansão do poder judicial. Elas buscam aumentar sua influência política e prestígio. A crescente interação e o "diálogo judicial" entre tribunais de diferentes países alimentam esse desejo por maior proeminência (Hirschl, 2007).

A tese da preservação hegemônica sugere que a constitucionalização, vista sob essa ótica, não é tanto a causa ou o reflexo de uma revolução progressista, mas sim um meio pelo qual as lutas sociopolíticas pré-existentes são travadas em um novo campo. A retórica dos direitos fundamentais é, nesse sentido, apropriada pelas elites para fortalecer sua própria posição (Hirschl, 2007).

Por outro lado, Hirschl reconhece que a judicialização tem um efeito transformador sobre o discurso político. Questões fundamentais de identidade coletiva e controvérsias políticas importantes são cada vez mais canalizadas para os tribunais, tornando-se questões judiciais (Hirschl, 2007).

Um ponto na análise de Hirschl é a relação dos tribunais com os outros ramos do governo. Ele argumenta que, na maioria das vezes, os tribunais não atuam como instituições contrárias à maioria no sentido forte que alguns teóricos sugerem (Hirschl, 2007). Essa conformidade, segundo Hirschl, é em parte uma consequência das condições de nomeação e da composição dos tribunais, que tendem a refletir as visões das elites. Assim, os tribunais, ao se tornarem atores políticos centrais, frequentemente reforçam o *status quo* político e econômico favorecido pelas elites que promoveram sua ascensão (Hirschl, 2007).

Em resumo, a judicialização da política, culminando na juristocracia, seria fundamentalmente impulsionada por uma estratégia política de elites interessadas em preservar sua hegemonia, isolando áreas cruciais de política da pressão democrática (Hirschl, 2007).

Essa perspectiva oferece uma lente crítica sobre a ascensão dos tribunais constitucionais e da revisão judicial em democracias ao redor do mundo, sugerindo que por trás da linguagem nobre dos direitos e princípios, podem existir motivações estratégicas menos altruístas

Contudo, a judicialização também pode levar à politização do próprio judiciário. À medida que os tribunais se envolvem cada vez mais em questões políticas sensíveis, a nomeação de juízes pode se tornar mais explicitamente partidária. A falta de freios institucionais adequados pode levar a um corpo judicial que, apesar de gozar de grande independência formal, atua de maneira "efetivamente irresponsável" e autocentrada, concentrando poder sem prestar contas aos cidadãos (Hirschl, 2007).

Uma terceira análise referenciada sobre a judicialização da política extrai-se do trabalho de John Ferejohn (2002), pelo qual a *fragmentation hypothesis* surge como um pilar explicativo fundamental para a compreensão do crescente papel desempenhado pelas cortes, em especial as constitucionais, no processo de formulação de políticas e na dinâmica política de democracias modernas. O autor propõe que essa mudança significativa no equilíbrio de poder institucional, com uma migração de autoridade das instâncias tradicionalmente representativas para o Judiciário, não ocorre ao acaso, mas está intrinsecamente ligada a certas condições estruturais dentro do sistema político, sendo a fragmentação uma das mais proeminentes. Em essência, a hipótese postula que a capacidade e a disposição das cortes em exercerem uma autoridade independente na moldagem de políticas públicas aumentam

consideravelmente em contextos em que as instituições políticas se tornam excessivamente fragmentadas, limitando a sua própria capacidade de legislar de forma eficaz e de resolver impasses decisórios.

I shall explore two general causes of judicialization. The first is an increasing fragmentation of power within the political branches which limits their capacity to legislate, or to be the place where policy is effectively formulated. I shall call this the fragmentation hypothesis. When the political branches cannot act, people seeking resolution to conflicts will tend to gravitate to institutions from which they can get solutions; courts (and associated legal processes) often offer such venues (Ferejohn, 2002, p. 55).⁷

A fragmentação, nesse sentido, descreve uma condição em que os poderes executivo e legislativo se encontram divididos ou desorganizados a ponto de serem incapazes de tomar decisões coesas ou de levar a cabo projetos legislativos de forma eficaz. Ferejohn (2002) ilustra como essa fragmentação pode se manifestar em diferentes sistemas. No modelo americano, características institucionais como a separação de poderes entre o Congresso e a Presidência, eleitos separadamente, e o sistema eleitoral que incentiva a responsividade individual dos legisladores aos seus distritos em vez da disciplina partidária rígida, contribuem para que os períodos de partidos unificados e capazes de ação coordenada sejam raros e de curta duração. Essa estrutura tende a produzir circunstâncias de impasse e crise, limitando a capacidade da legislatura de agir de forma decisiva.

Ferejohn (2002) aponta os sistemas políticos europeus como um exemplo notável de fragmentação, combinando estruturas federais ou regionalizadas com instituições que exigem consensos amplos e sistemas partidários muitas vezes divididos. Essa fragmentação intrínseca limita a capacidade das instituições políticas de agirem de forma unificada e decisiva.

É precisamente nesse vácuo de capacidade decisória fragmentada que, segundo Ferejohn, reside a oportunidade para a ascensão do poder judicial. Quando o Legislativo e o Executivo se mostram incapazes de resolver impasses, de aprovar leis importantes ou de dar seguimento a projetos de política pública, os atores sociais e políticos que buscam a resolução de conflitos ou a implementação de determinadas agendas tendem a procurar outras vias

⁷ “Explorarei duas causas gerais da judicialização. A primeira é uma crescente fragmentação do poder dentro da política, o que limita sua capacidade de legislar ou de ser o lugar onde a política é efetivamente formulada. Chamarei isso de hipótese da fragmentação. Quando os ramos políticos não podem agir, as pessoas que buscam a resolução de conflitos tendem a gravitar em torno de instituições das quais podem obter soluções; os tribunais (e processos legais associados) geralmente oferecem esses locais” (tradução livre).

institucionais que lhes ofereçam a possibilidade de obter soluções. As cortes, nesse cenário, emergem como instituições capazes de ação decisiva, mesmo quando as maiorias políticas estão paralisadas. O Judiciário, com sua estrutura e processos, pode, em certas circunstâncias, deliberar e tomar decisões que resolvem disputas ou estabelecem regras mesmo diante do impasse político (Ferejohn, 2002).

A hipótese da fragmentação, portanto, não apenas descreve uma causa para o aumento do poder judicial, mas também implica uma mudança fundamental na dinâmica de governança. Em um sistema onde a fragmentação política é alta, as cortes ganham um espaço de manobra maior para exercerem sua autoridade de forma independente, sem o risco constante de terem suas decisões revertidas ou controladas pelos ramos políticos paralisados (Ferejohn, 2002).

Se as cortes se tornam instituições capazes de tomar decisões politicamente consequentes e, em muitos casos, finais, os atores políticos reconhecem esse poder e passam a canalizar seus esforços para influenciar o Judiciário. Isso se manifesta de diversas formas, desde a tentativa de influenciar a composição das cortes através do processo de nomeação até o engajamento em litígios estratégicos e a busca por moldar o discurso jurídico e público em torno de questões constitucionais. A politização não implica necessariamente que os juízes ajam de forma abertamente partidária no sentido tradicional, mas que as decisões judiciais se tornam intrinsecamente ligadas a disputas políticas e ideológicas, pois determinam quem ganha e quem perde na ausência de ação política clara (Ferejohn, 2002).

Ferejohn (2002) contrasta a hipótese da fragmentação com *rights hypothesis*, que sugere que o empoderamento judicial pode ser explicado pelo crescente reconhecimento da capacidade das cortes em protegerem uma ampla gama de direitos importantes contra abusos políticos. Embora ele reconheça a relevância dessa segunda hipótese, a fragmentação é apresentada como uma explicação poderosa e mais geral, particularmente em sua capacidade de explicar a migração do poder decisório quando os ramos políticos não conseguem agir, independentemente da natureza da política em questão.

The second cause is more nebulous but perhaps more important. It is the sense that courts (at least certain courts) can be trusted to protect a wide range of important values against potential political abuse. Let us call this the rights hypothesis. The idea is that, as courts began to protect personal rights

and liberties in addition to property rights, opposition to an expansive judicial role diminished (Ferejohn, 2002, p. 55).⁸

A partir desses pontos que a literatura brasileira, embora dissonante, passa a investigar a judicialização da política.

O senso comum tende a perceber a judicialização da política frequentemente como uma “anomalia pragmática”, que transgrede o princípio da separação de poderes no momento em que o poder judiciário supostamente ultrapassa a sua área de competência, usurpando ou impedindo o exercício das fundações dos poderes Executivo e Legislativo (Matos; Dettmam, 2023).

Felipe Franca observa a judicialização da política como uma expansão da influência política do Poder Judiciário e a transferência do poder de decisão, isto é, a possibilidade de órgãos do poder judiciário decidirem temas usualmente afetos ao legislativo, mas não aleatoriamente, mas sim decorrente de fatores históricos, econômicos e culturais que legitimaram um papel crescente para o judiciário. Nessa linha, a judicialização é dada como um fenômeno em que os demais poderes transferiram as tensões sociais para o judiciário, que passou a ser percebido como um ato legitimamente competente para decidir sobre política (Franca, 2020).

Sob essa perspectiva, a judicialização da política exerce um papel de processar a política pelo jurídico com a finalidade de assegurar a respeitabilidade dos direitos fundamentais e da própria Constituição, implicando na aproximação entre direito e política e, por consequência, na mitigação do conceito de legitimidade democrática baseada puramente no princípio da maioria (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024).

Outro estudo sobre judicialização da política importa em uma concepção institucional segunda a qual pode ser compreendida como um desdobramento da estratégia política, isto é, incorporação da atuação do judiciário como tática da oposição, instrumento de governo ou ainda como mecanismo para arbitrar conflitos (Palotti; Marona, 2024). A estrutura institucional permite a configuração de táticas empregadas por diversos atores políticos e a forma como as

⁸ “A segunda causa é mais nebulosa, mas talvez mais importante. É a sensação de que os tribunais (pelo menos alguns tribunais) podem ser confiáveis para proteger uma ampla gama de valores importantes contra possíveis abusos políticos. Vamos chamar isso de hipótese dos direitos. A ideia é que, à medida que os tribunais começaram a proteger os direitos e liberdades pessoais, além dos direitos de propriedade, a oposição a um papel judicial expansivo diminuiu” (tradução livre).

instituições estão organizadas e suas regras de funcionamento influenciam diretamente a decisão dos atores sobre se, quando e como utilizar o judiciário em suas disputas políticas (Palotti; Marona, 2024).

Portanto, a transferência de questões políticas para o processo judicial não é um fenômeno meramente jurídico, mas uma consequência de escolhas estratégicas feitas pelos atores políticos que decidem acionar o judiciário em busca de seus objetivos visto que as regras e estruturas do sistema políticas criam as condições sob as quais a judicialização se torna uma opção viável e, inclusive, preferencial (Palotti; Marona, 2024). Por isso, o estudo da judicialização da política precisa integrar o poder judiciário como ator político relevante, posto que ignorar a capacidade dos atores políticos de usar a via judicial como parte de sua estratégia levaria a uma compreensão incompleta da dinâmica política contemporânea (Palotti; Marona, 2024).

Dessa forma, não basta observar que o judiciário está decidindo temas políticos, é preciso investigar por que esses temas chegam ao judiciário e como os atores políticos utilizam essa via para atingir seus objetivos (Palotti; Marona, 2024).

Essa visão estratégica adotada por Palotti e Marona (2024) está intrinsicamente ligada ao desenho institucional: controle de constitucionalidade forte, acesso facilitado ao judiciário por múltiplos legitimados e rigidez constitucional. Esse desenho institucional cria as “condições facilitadoras” que tornam viável a estratégia política que utiliza do judiciário como arena (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024; Nunes, 2022; Palotti; Marona, 2024).

O desenho institucional não apenas permite o acesso ao judiciário, mas também o posicionar como uma arena potencial para a resolução de disputas políticas que não encontram solução ou são estrategicamente desviadas das instâncias majoritárias (Araújo, 2022; Arruda, 2023; de Andrade Santos; de Moraes Ramos Filho, 2025; Medeiros, 2020; Molin, 2023; Palotti; Marona, 2024; Ramos; Sena; Pinheiro, 2020; Rodrigues, 2022; Rodrigues; Costa, 2021; Teixeira, 2022; Zucolote de Oliveira; Alberto Pereira Ribeiro, 2022). A inércia ou ineficiência dos poderes legislativo e executivo em lidar com certas demandas ou temas controversos, combinada com as possibilidades de acionamento judicial previstas no desenho institucional, leva grupos de interesse a buscarem os tribunais (Carvalho, 2021; Cunha, 2021; Maia, 2020, p. 220; Ramos; Sena; Pinheiro, 2020; Sevilla, 2024; Teixeira, 2022).

O próprio judiciário, dentro desse arranjo institucional, passa a ser visto como um ator político (Prazak; Soares; Aires, 2020). O desenho institucional, com a força normativa da Constituição e a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade, capacita o judiciário a intervir e influenciar a produção de políticas públicas e os processos decisórios dos demais poderes (Maia Goltzman; Pereira Ramos Neto, 2023; Prazak; Soares; Aires, 2020; Teixeira, 2022; Zucolote de Oliveira; Alberto Pereira Ribeiro, 2022).

Matthew Taylor e Luciano da Ros (2008), examinando como os diferentes atores políticos e grupos de interesse utilizam o instrumento das ADI perante o STF e quais resultados obtêm, verificam que o design institucional pode potenciar o processo de judicialização. A existência de prerrogativas que garantem a independência do Poder Judiciário, combinadas com a possibilidade de revisão judicial, a fragmentação política e sistemas eleitorais personalizados com elevadas taxas de risco para a manutenção no poder, são fatores que incentivam a judicialização.

Devido a polissemia da judicialização da política, alguns autores buscaram reduzir o conceito a fim de estudá-lo a partir de suas dimensões. Há dois estudos particularmente interessantes sobre a multidimensionalidade da judicialização da política.

Nelson Matos e Deborah Dettmam (2023) propõe a partir de Tate e Vallinder, Hirschl e Lowenstein e inspirado nas constatações de Ernani Carvalho e Marjorie Marona, observar a judicialização da política a partir de três dimensões:

Quadro 1 - Três dimensões da judicialização da política

Dimensões	Aspectos	Especificidades
1ª Dimensão (judicialização da política pura)	Última instância judicial (ou instância de cassação de decisões judiciais)	
	Arbitragem de conflitos políticos	Conflitos entre os órgãos superiores do Estado Conflitos constitucionais
	Legislação suplementar	Súmulas e enunciados Mandado de injunção Regulamentos (judiciais)
	Fiscalização eleitoral	
2ª Dimensão (judicialização da política ordinária)	Novo perfil do judiciário	Inflação legislativa e direitos positivados Modelos de interpretação

		Modelos de relação jurídica processual Demandas repetitivas Livre convencimento do juiz
	Relação com o executivo ordinário (controle judicial da administração pública)	Ordens para o Estado se abster Ordens para o Estado fazer
	Relação com o executivo ordinário no exercício do poder regulamentar (determinação de políticas públicas)	Proibição de políticas públicas Determinação de políticas públicas
	Relações com a legislação ordinária	Não aplicação Interpretação livre (criativa)
3ª Dimensão (Judicialização imprópria)		

Fonte: (Matos; Dettmam, 2023)

No entanto, os autores verificam que a polissemia da judicialização da política traduz-se em uma sobreposição de conceitos que geram efeitos que não necessariamente correspondem à judicialização da política. Portanto, sugerem que o melhor sentido dado à judicialização da política é a dimensão que estrutura esse conceito na noção de transferência do poder de decisão sobre políticas públicas e temas políticos controversos para o judiciário (Matos; Dettmam, 2023).

Noutra vertente, Leandro Ribeiro e Diego Arguelhes (2019) relatam que a produção científica brasileira sobre judicialização da política focou apenas no estudo das ações diretas de inconstitucionalidade, não compreendendo todo o fenômeno.

Os autores relatam que, tradicionalmente, a literatura nacional debruçou-se sobre este tema, definindo a judicialização da política, em sua acepção mais direta, como a transferência de decisões normativas das esferas majoritárias do poder político, como o Legislativo e o Executivo, para a órbita do Poder Judiciário, com especial destaque para o STF. A justificativa para essa abordagem privilegiada residia, em grande medida, no fato de as ADI representarem um instrumento processual concebido pela Constituição para o controle abstrato de constitucionalidade, sendo acessíveis a um conjunto específico e relevante de atores e capazes de gerar decisões com efeitos gerais e vinculantes (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Apesar da importância inegável dos estudos centrados nas ADI para mapear a inserção do STF no processo político decisório, a concentração excessiva nesse tipo processual impõe limites à apreensão integral da complexidade do fenômeno da judicialização da política. Essa

perspectiva mais restrita tende a focar primariamente em uma dimensão específica da atuação do tribunal, negligenciando outras formas pelas quais o STF pode ser acionado e influenciar a dinâmica política (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Para os autores, a própria definição seminal de judicialização da política, proposta por Tate e Vallinder, já apontava para duas vertentes distintas: uma, mais "dramática", que envolve a transferência de decisões normativas para o judiciário, e outra, menos "dramática", relativa à incorporação de métodos judiciais em outros ramos do governo. O foco nas ADI alinha-se à primeira dimensão, frequentemente interpretada no Brasil como o recurso de atores políticos, especialmente aqueles derrotados nas arenas majoritárias (Legislativo e Executivo), que buscam o STF como uma arena de veto para contestar ou impedir a implementação de políticas ou leis (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Além disso, e talvez de forma mais surpreendente para a visão tradicional, a judicialização pode servir como um "instrumento de governo", utilizado por atores governistas para superar impasses dentro do próprio processo legislativo ou para anular normas que, por alguma razão, tornaram-se indesejadas pelo governo ou por sua base de apoio. Essas perspectivas alternativas demonstram que o recurso ao STF não é um monopólio da oposição e que a dinâmica da judicialização é mais complexa do que uma simples dicotomia (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Para construir um mapa teórico mais abrangente da judicialização da política, é essencial integrar elementos que vão além do foco nas ADIs e na atuação contramajoritária clássica. A complexidade do fenômeno reside na combinação de diferentes fatores, incluindo o desenho institucional do sistema político e do Poder Judiciário, a dinâmica política da conjuntura e as motivações dos diversos atores relevantes para acionar o tribunal.

Contudo, o arcabouço institucional por si só não explica a variação na intensidade e nas formas da judicialização. A motivação dos atores para transferir decisões para o Judiciário é um fator determinante, e essa motivação é intrinsecamente ligada à dinâmica política do momento, sendo, em grande medida, contingente. A decisão de judicializar é uma ação estratégica que emerge do jogo político em curso, moldada por cálculos sobre a correlação de forças entre os atores, a distância entre suas preferências sobre um determinado tema, o grau de coesão interna de atores coletivos e a saliência política da questão em debate. Em síntese, uma parte substancial da variação no que é judicializado, por quem, como, quando e em que

intensidade, é explicada por elementos que dependem da dinâmica política específica de cada momento (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Além da consideração conjunta do desenho institucional e da dinâmica política conjuntural, um mapa teórico mais completo da judicialização exige incorporar a variação que o próprio fenômeno pode assumir em função da combinação entre as diferentes formas de acesso ao STF e as características do processo decisório interno da corte (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

A análise que se restringe às ADIs como principal, ou único, indicador empírico da judicialização da política ignora que o desenho institucional brasileiro permite que uma multiplicidade de atores, tanto coletivos quanto individuais, acesse o STF por meio de diversas classes processuais e em diferentes etapas do processo decisório. Essa diversidade de vias de acesso amplia consideravelmente o leque de possibilidades de intervenção judicial na política. Incorporar de maneira sistemática a análise de outras classes processuais, além das ADIs, como mandados de segurança, mandados de injunção, arguições de preceito fundamental, é para uma descrição mais precisa e uma mensuração mais completa do fenômeno (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

Em suma, a judicialização da política é um fenômeno multifacetado que se manifesta de maneiras variadas, impulsionado pela interação complexa entre o desenho institucional, a dinâmica política conjuntural e as diversas motivações dos atores. Pode ser promovida tanto por atores da oposição quanto por membros da base governista. Os atores podem agir de forma coletiva, por meio de partidos e associações, ou individualmente. A judicialização pode incidir sobre o conteúdo de uma política pública, visando vetá-la, ou sobre o próprio processo político de negociação e barganha, buscando sinalizar preferências, arbitrar conflitos ou obstruir o trâmite legislativo (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

3.1 CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Se por um lado, o constitucionalismo prega que o poder político está limitado à Constituição que cria as condições para o exercício legítimo do poder em um documento capaz de o institucionalizar, organizar e limitar, por outro lado, democracia pode ser originalmente

concebida (dentro vários conceitos) como governo do povo no exercício da soberania popular (Rodrigues; Costa, 2021; Silva, 2021).

A união dessas duas vertentes culmina no constitucionalismo democrático. O Estado Democrático de Direito é a síntese histórica da mescla entre constitucionalismo e democracia (Neves, 2021). Nesse arranjo institucional, a Constituição moderna enquanto acoplamento estrutural entre política e direito, sempre possui duas dimensões: constituição como politização do direito e a constituição como juridificação da política (Alves, 2024).

No entanto, a relação entre constitucionalismo e democracia é marcada por pontos simultâneos de interação e distensão, gerando um tensionamento inerente. Como anota Carneiro (2020), o termo "democracia constitucional" pode parecer um oxímoro ou uma tautologia. Por um lado, constitucionalismo (poder contido e dividido) e democracia (poder unificado e exercício irrestrito) podem parecer opostos; por outro lado, as constituições podem ser apresentadas como as regras do jogo democrático. Perovano e Souza (2025) endossam essa complexidade e paradoxo, onde a democracia significa a vontade absoluta do povo ou das maiorias populares, e o constitucionalismo figura a limitação dessa vontade. Este último funciona como um guardião da forma e do conteúdo constitucional, protegendo os indivíduos contra a noção compreensiva de bem-estar da comunidade política.

Essa tensão se manifesta de forma aguda na chamada "dificuldade contramajoritária". A Constituição, ao dispor de um controle jurisdicional de constitucionalidade (como na brasileira), autoriza autoridades judiciais não eleitas a bloquearem decisões tomadas pelos representantes eleitos dos cidadãos. Isso gera uma tensão entre o constitucionalismo, que privilegia a proteção de direitos, e a democracia, que privilegia a regra da maioria (Carneiro, 2020). Os direitos fundamentais, em particular, funcionam como limites à vontade da maioria, servindo como um "escudo protetor". Sua fundamentação reside no fato de que a vontade da maioria não pode ser absoluta, pois as decisões políticas não têm o poder de violar as normas constitucionais; acima da vontade da maioria está a Constituição (Neves, 2021).

Apesar dessa tensão, diversas perspectivas buscam conciliar esses polos. Conforme Campo (2023) e Conti (2023), com base em Dworkin, a democracia, entendida em uma construção interpretativa histórica, é naturalmente uma democracia constitucional. A democracia constitucional consiste em um regime de governo sujeito a condições de igual consideração por todos os cidadãos. Rejeita-se a ideia de que o objetivo da democracia se

reduza a um procedimento onde as decisões coletivas são apenas aquelas favoráveis à maioria, enfatizando que a concepção constitucional requer procedimentos majoritários em virtude de uma preocupação com a igualdade dos cidadãos. Dessa forma, certas condições normativas associadas ao constitucionalismo são incorporadas no conceito de democracia, o que eliminaria a tensão.

No Estado Constitucional Democrático, a Constituição não se limita a ser um documento com normas superiores, mas é um mecanismo que pretende habilitar a democracia, regulamentar o exercício do poder e estruturar parâmetros de justiça que devem regular as relações sociais. A Constituição se torna a salvaguarda da própria sociedade, limitando a soberania do Estado. Em verdade, como pondera Neves (2021), a supremacia da Constituição apresenta-se não apenas como uma exigência do discurso científico, mas também como uma necessidade democrática. Como Lei Fundamental, elaborada para ser uma exigência do e garantia de sua autodeterminação, ela se manifesta em interação com a realidade social.

Cunha (2021) constata que o Estado Democrático de Direito representa a resultante da evolução histórica que impôs limites ao poder do Estado, garantiu os direitos individuais e coletivos fundamentais, e delimitou a Constituição como baliza a não ser ultrapassada. O Estado Democrático de Direito deve, sobretudo, oferecer a garantia de exercício do poder estatal com base no direito, não no arbítrio ou em vontades pessoais. Este conceito confunde-se com a razão de ser de uma Constituição: regular o exercício do poder e garantir direitos fundamentais.

A relação de complementariedade entre a legitimidade democrática eletiva (representantes eleitos) e a legitimidade democrática constitucional (salvaguarda da Constituição, concretização de direitos fundamentais), ambas seriam faces da mesma moeda, representando a soberania popular e o jogo democrático sob vieses diferentes, mas com idêntica legitimidade constitucional. A legitimidade dos tribunais constitucionais, por exemplo, pode ser vista como legitimidade reflexiva, assegurando os direitos fundamentais de todos, inclusive das minorias. Dessa forma, A preocupação com o indivíduo e a dignidade humana são imprescindíveis para o estabelecimento democrático e a preservação dos direitos fundamentais (Alves; Costa; Matos, 2024).

Nessa toada, o paradigma procedimentalista da democracia e do direito considera a Constituição como interpretação e configuração de um sistema de direitos que implementa o

nexo interno entre democracia e Estado de Direito. Nesse sentido, a jurisdição constitucional, ao garantir as condições procedimentais de criação jurídica (o devido processo legislativo), não usurpa competências, mas exerce sua função precípua para o Estado Democrático de Direito e a democracia constitucional (Carvalho, 2021).

A revisão judicial no constitucionalismo democrático se justifica a partir da função tripla do tribunal proposta por Alexander Bickel (1986): verificar (*check*), legitimar (*legitimate*) ou não fazer nenhuma das duas coisas. O autor enfatiza fortemente a função legitimadora, vendo-a como um subproduto inevitável da capacidade do Tribunal de verificar a constitucionalidade. Ou seja, ao passo que o Tribunal pode derrubar uma lei como inconstitucional (verificar), ele também pode validar uma ação legislativa ou executiva ao considerá-la dentro dos poderes concedidos pela Constituição e não violando limitações constitucionais (Bickel, 1986).

Para Bickel, isso não é um "elogio" (*compliment*), mas uma "apreciação significativa" (*significant appreciation*) que confere prestígio e solidez a medidas que podem ter sido provisórias (*tentative*) ou perto do abandono (*on the verge of abandonment*). No entanto, Bickel argumenta que, embora não seja um elogio, tampouco é uma apreciação inconsequente (Bickel, 1986).

É, na verdade, uma intervenção significativa no processo político. O prestígio do Tribunal e o "encanto que ele projeta como símbolo" permitem que ele consolide e fortaleça medidas que podem ter sido concebidas de forma provisória ou que estavam prestes a ser abandonadas na execução. Independentemente da intenção do Tribunal, a legitimação por ele pode gerar consentimento e conferir permanência a essas medidas.

Para Bickel, o ato de chamar uma decisão de "constitucional", ou pelo menos não a chamar de outra coisa, é porque assim invocam o instrumento último de seu poder. O Executivo e o Legislativo, ao contrário do Tribunal, não possuem a "espada" ou a "balança"; suas forças derivam da busca da sociedade pelo primado do princípio, sua prontidão em receber o princípio do Tribunal e sua forte inclinação, formada pelo hábito, em aceitar, concordar e harmonizar, obedecer (Bickel, 1986).

A relação entre o Tribunal (especialmente a Suprema Corte) e os outros ramos do governo (Legislativo e Executivo), bem como a sociedade em geral, não é vista como uma compartimentalização rígida das funções. Em vez disso, o autor descreve essa relação como

um "envolvimento uns com os outros" e uma "intimidade", mesmo que essa intimidade possa ser tensa, como a de "criaturas trancadas em combate" (Bickel, 1986).

As transformações do constitucionalismo democrático que enfatizaram a busca judicial pela solução de conflitos políticos transformaram o STF na “rainha do jogo de xadrez”, segundo a visão de Leon Barbosa e Ernani Carvalho (Barbosa; Carvalho, 2020). O tribunal deixou de ser uma peça secundária, por vezes vista como um desconhecido em certos períodos históricos, para se tornar um elemento fundamental no tabuleiro político nacional.

A razão subjacente a esse empoderamento, explorada no estudo de Barbosa e Carvalho, reside em diversos fatores, destacando-se, de maneira proeminente, a dinâmica política e a fragmentação partidária. Quanto maior a fragmentação político-partidária, maior é o empoderamento institucional do STF. Essa fragmentação, especialmente em períodos democráticos, cria um cenário de incerteza e impasses nas arenas majoritárias (Executivo e Legislativo), tornando o Judiciário, e em particular o STF, uma arena atrativa para a resolução de conflitos e a superação de impasses (Barbosa; Carvalho, 2020).

Ademais, o aumento do poder do STF não foi um fenômeno acidental ou puramente endógeno. As reformas que concederam ao tribunal suas prerrogativas e competências atuais se deram majoritariamente por meio de emendas constitucionais, muitas das quais foram de autoria do Poder Executivo. Isso sugere que não apenas a oposição utiliza o STF como "arena de veto" ou "ator contramajoritário", mas também atores "governistas" ou membros da própria coalizão acionam o tribunal para arbitrar conflitos internos, superar impasses legislativos ou coordenar ações. Essa mobilização estratégica por diversos atores políticos, sejam de oposição ou de governo, contribui para a centralidade do STF no "jogo" e reforça sua imagem como a "rainha" capaz de influenciar múltiplos aspectos da política (Barbosa; Carvalho, 2020).

O fenômeno da judicialização da política, em seu sentido "mais dramático" de transferência de decisões das arenas majoritárias para o Judiciário, conforme definido na literatura (Ferejohn, 2002), é o processo pelo qual o STF se consolida nessa posição. A capacidade do tribunal de intervir não apenas no controle abstrato de constitucionalidade, mas também em outras classes processuais e a possibilidade de decisões individuais de ministros terem grande impacto institucional, tornam sua atuação multifacetada e influente (Barbosa; Carvalho, 2020).

Portanto, a caracterização do STF como a rainha do jogo de xadrez decorre da análise que aponta o tribunal como uma instituição cujo poder institucional tem crescido significativamente ao longo do tempo, impulsionado pela fragmentação partidária e pelas ações estratégicas de atores políticos (incluindo o Executivo), tornando-o um ator central e poderoso, capaz de intervir de forma decisiva em impasses políticos e no processo decisório nacional, preenchendo lacunas e exercendo um papel que, em contextos democráticos com forte fragmentação, transcende a função tradicionalmente esperada do Judiciário (Barbosa; Carvalho, 2020).

Por fim, embora a constitucionalização do direito tenha acentuado o papel do poder judiciário e o içado à rainha do jogo de xadrez, essa não é a única peça do jogo. Questiona-se, por fim, o que a literatura indica como referência à relação entre as “criaturas trancadas em combate”.

3.2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO: LEGITIMAÇÃO PELO DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Se há a transferência da decisão política ao judiciário, há diálogo no processo? A legitimidade democrática da decisão política judicial é posta em xeque quando se exige que as decisões políticas sejam definidas pelo princípio da maioria. A transferência voluntária do fórum de decisão, por sua vez, exige igualmente que se transfira o diálogo permanente sobre a política.

O diálogo institucional surge como um modelo de estruturação das instituições que possibilita a comunicação entre o legislativo e o judiciário, de modo que seja possível rediscutir decisões proferidas pelo judiciário ou, ainda, participar do processo de decisão judicial (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024). Busca-se a partir do diálogo contribuir para a diminuição de entraves na tomada de decisões de significativo impacto social, enfatizando que se alcance um equilíbrio de forças sem que o controle judicial de constitucionalidade se transforme em uma barreira intransponível (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024). Dessa forma, busca-se relativizar a perspectiva de que uma instituição detém a última palavra, permitindo que dentro do próprio processo judicial as partes interessadas, sejam os legitimados, *amicus curiae* ou intervenientes obrigatórios, bem como a própria sociedade civil em audiência pública, participem da decisão (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024).

Esses mecanismos de diálogos institucionais são instrumentos que permitem a interação e a contribuição de atores externos ao núcleo do processo para a formação da decisão judicial, com o objetivo de ampliar o debate e a base informacional do judiciário em temas controversos, muito embora esses instrumentos, por serem endoprocessuais, não são plenamente capazes de promover o engajamento, interação e equilíbrio necessário entre poderes (Miranda; Gabriel Neto; Santos, 2024).

Afinal, sobre determinada perspectiva, a judicialização da política não é necessariamente uma anomalia da separação de poderes, mas um fenômeno que diante do privilégio do discurso democrático que valoriza instâncias representativas e autogoverno popular, criam uma tensão entre judicialização e democracia. E, nessa perspectiva, judicialização da política não precisa necessariamente ser um contraponto à separação dos poderes, mas uma intrincada relação da prática democrática contemporânea (Matos; Dettmam, 2023).

Bickel (1986) sugere que o Tribunal se engaja em um "colóquio socrático" com as outras instituições de governo. Essa comunicação nem sempre é formal ou mesmo política, mas é uma parte essencial do sistema.

As virtudes passivas (*passive virtues*), que são as técnicas e dispositivos que o Tribunal utiliza para evitar o julgamento (*staying the Court's hand*) em questões constitucionais, desempenham um papel na iniciação e facilitação desse colóquio. Essas técnicas incluem, por exemplo, a recusa de ouvir casos, a doutrina da vaguedade (*vagueness*), a doutrina da *ripeness* (questões não maduras para decisão), a doutrina da questão política (*political question*) e a dessuetude (não aplicação de leis antigas em desuso) (Bickel, 1986).

Ao abster-se de decidir ou ao usar essas técnicas de forma estratégica, o Tribunal pode convidar as instituições políticas a se aproximarem da bancada, buscar que essas instituições sejam instadas a esclarecer seus propósitos deliberados e, assim, talvez a reduzir a questão. O Tribunal, ao evitar um julgamento final, pode estar buscando suscitar as respostas corretas para certas questões prudenciais ou abrir um colóquio, propondo a questão, não respondendo-a para eles (Bickel, 1986).

Esse colóquio serve a vários propósitos importantes. Ajuda a moldar e reduzir a questão constitucional ao longo do tempo, tornando a resposta mais familiar, se não óbvia (*rendered the answer familiar if not obvious*) através de uma conversação contínua com as

instituições políticas e com a sociedade em geral. Permite que o Tribunal exerça sua função de professor para a cidadania (*teacher to the citizenry*), explicando e defendendo os princípios constitucionais, mesmo quando não pode impor uma solução final de forma coercitiva (Bickel, 1986).

Tradicionalmente, a dificuldade contramajoritária surge do fato de que um órgão não eleito, como uma corte constitucional, pode invalidar decisões tomadas por instituições representativas, que, em tese, expressam a vontade da maioria. Essa ação de veto por parte de juízes com mandato vitalício, por exemplo, vai de encontro ao princípio do governo pela maioria, um pilar fundamental da democracia. O questionamento reside em como justificar normativamente que a decisão de poucos, sem vínculo direto com a soberania popular, possa prevalecer sobre a decisão de muitos, especialmente quando essa decisão judicial bloqueia a implementação de políticas ou leis desejadas pelas maiorias legislativas. A dificuldade, nesse sentido, reside em conciliar a revisão judicial com o ideal democrático de autogoverno.

Entretanto, John Ferejohn e Pasquale Pasquino (2010) propõe uma releitura fundamental dessa "dificuldade", transformando-a em uma "oportunidade". A essência dessa oportunidade reside na capacidade da ação contramajoritária da corte atuar como um catalisador para a deliberação pública e institucional. Ao bloquear ou questionar uma decisão majoritária, a corte força os demais atores políticos – representantes eleitos, partidos, grupos de interesse e a própria população – a revisitar o tema, a repensar os argumentos, a debater e a deliberar novamente sobre a questão. Em vez de simplesmente impor sua própria visão constitucional, a corte utiliza seu poder para iniciar ou reorientar um processo de discussão mais amplo e aprofundado na sociedade (Ferejohn; Pasquino, 2010).

Esse diálogo institucional envolve a apresentação de argumentos, mesmo que baseados em premissas divergentes, e a busca por consensos ou compromissos que possam atrair o apoio de setores menos representados da população. O papel da corte, nesse contexto, é não apenas por iniciar o debate ao bloquear a maioria, mas também por moldá-lo. A corte, ao apresentar suas razões fundamentadas na interpretação constitucional, delimita os termos sob os quais os argumentos públicos são feitos e julgados, definindo, em muitos casos, a agenda e a estrutura da discussão subsequente (Ferejohn; Pasquino, 2010).

Este diálogo não é unidirecional; ele pressupõe que tanto a corte quanto a opinião pública podem evoluir e ter suas visões influenciadas ao longo do tempo. A convergência de

opiniões entre a corte e o público pode resultar não apenas da corte cedendo à pressão popular, mas também do público aceitando as razões da corte ou, mais provável, de um processo de coevolução deliberativa através desse diálogo. O diálogo constitucional, portanto, envolve a corte, os representantes eleitos e a opinião pública, cada um com sua própria forma de poder normativo e capacidade de influência (Ferejohn; Pasquino, 2010).

Nessa dinâmica, a corte constitucional atua como um ator distintivo no processo deliberativo. Assim, quando outras instituições falham em se guiar pela razão pública ao lidar com questões de direitos fundamentais, a corte pode intervir, não apenas para corrigir o erro, mas para forçar uma redeliberação que, espera-se, seja mais alinhada com os princípios constitucionais e a razão pública (Ferejohn; Pasquino, 2010).

Em suma, a dificuldade contramajoritária, entendida como o poder de um órgão não eleito de invalidar decisões majoritárias, é vista como uma oportunidade porque força a redeliberação e estimula um diálogo entre a corte, os representantes e o público. Portanto, esse diálogo, embora complexo e imperfeito na prática da democracia moderna, permite que questões constitucionais e de direitos fundamentais sejam debatidas de forma mais ampla e aprofundada do que ocorreriam em um sistema puramente majoritário, contribuindo para a evolução das opiniões e, potencialmente, para uma convergência entre as visões judicial e popular ao longo do tempo. Essa a ação contramajoritária, ao invés de ser um obstáculo à democracia, pode, por meio da indução de um diálogo constitucional robusto, torná-la mais deliberativa e, em última instância, mais responsiva e reflexiva em relação aos seus próprios fundamentos e valores (Ferejohn; Pasquino, 2010).

Superada a análise teórico, este capítulo demonstrou que a transferência de decisões das arenas tradicionais da política para as cortes constitucionais não é uma anomalia, mas um fenômeno estrutural das democracias contemporâneas, um campo de ação estratégica para atores políticos e um catalisador para novas formas de diálogo institucional.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) emerge como um laboratório privilegiado para tal análise. A intensidade com que questões políticas são submetidas a um veredito sobre sua compatibilidade com a Constituição pode ser aferida pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Investigar-se-ão os padrões de seu ajuizamento, os temas veiculados e, crucialmente, os fatores que determinam a longevidade

de sua tramitação, desvelando o papel do STF não apenas como árbitro, mas como gestor estratégico do tempo e do ritmo do conflito político.

4 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, O QUE FOI?

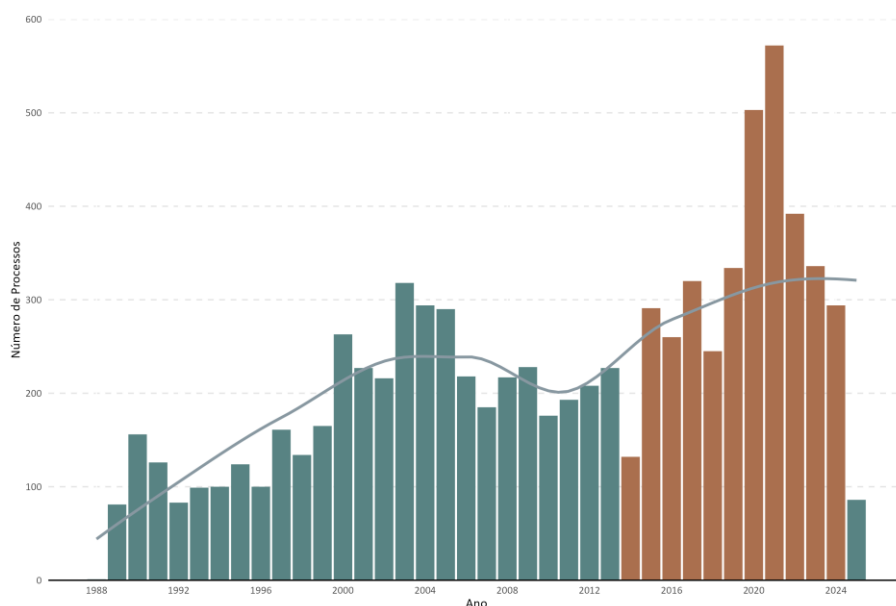
A intensidade da judicialização da política no Brasil pode ser diretamente aferida pela análise do volume de ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF). Instrumentos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e, notadamente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) constituem os principais canais pelos quais questões políticas são submetidas a um veredito sobre sua compatibilidade com a Constituição. Desde a promulgação da Carta de 1988, um total de 8.355 ações dessa natureza foram propostas, evidenciando a consolidação do STF como uma arena de disputas de alta relevância.

A distribuição dessas ações, contudo, não é homogênea ao longo do tempo. Conforme ilustra o panorama quantitativo, o período de 2014 a 2024 se destaca por uma escalada sem precedentes no número de processos, com um ápice em 2021. Essa variação anual não é um dado isolado; ela pode refletir a conjuntura política do país. Períodos de maior conflito, marcados por eventos como a Operação Lava Jato, o impeachment presidencial e a pandemia de COVID-19, sugerem que o STF foi instado a atuar como árbitro em disputas cruciais entre atores políticos e sobre a condução de políticas públicas.

Dentro deste universo de ações, este capítulo se debruça especificamente sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A ADPF se destaca como um instrumento de particular interesse devido à sua crescente utilização e flexibilidade para contestar não apenas leis, mas um vasto leque de atos do poder público, incluindo omissões. O objetivo é, portanto, realizar uma análise aprofundada do que representou a ADPF nos últimos dez anos, investigando os padrões de seu ajuizamento, os temas veiculados e, principalmente, os fatores que determinam a longevidade de sua tramitação no Tribunal.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 foram ajuizadas 8355 ações de controle concentrado, distribuídas heterogeneamente ao longo do período. A Figura 3 abaixo representa o número de ações de controle concentrado ajuizadas por ano, o período destacado em laranja se refere ao recorte temporal desta pesquisa (2014-2024) e a linha cinza a tendência:

Figura 3 - Número de ações de controle concentrado ajuizadas desde 1988 no Supremo Tribunal Federal



Fonte: elaborado pelo autor.

O período de 1988 à 2013 apresenta um crescimento gradual e não linear com pico entre 2003-2004 seguido de um vale. A linha de tendência suavizada confirma esse movimento ascendente, indicado que, apesar das flutuações anuais, o recurso ao Judiciário se consolida de forma consistente nas duas primeiras décadas de redemocratização.

A partir de 2014, percebe-se uma escalada no número de processos, tendo seu ápice em 2021. Os anos que sucederam 2014 foram marcados pela Operação Lava Jato, Impeachment da ex-Presidente Dilma Roussef, COVID-19, etc., sugerindo que o Supremo Tribunal Federal passou a ser arbitrado não apenas sobre a constitucionalidade das leis, mas sobre decisões políticas cruciais e disputas entre atores políticos e condução de políticas públicas. Por fim, o segmento final do gráfico induz um novo regime com a queda abrupta no número de processos retornando a patamares anteriores à 2019.

Corroborando a relevância desses números, um estudo de Nunes (2022) aponta que, entre 1º de janeiro de 2019 e 30 de dezembro de 2022, durante o governo Bolsonaro, foram ajuizadas 262 ADI por partidos políticos perante o STF. A comparação desse dado específico com o total de ADI recebidas pelo tribunal pode revelar a proporção da judicialização que é diretamente impulsionada por atores políticos partidários.

A variação anual no número de ações, portanto, não é um dado isolado. Ela pode refletir a conjuntura política – períodos de maior conflito tendem a gerar mais demandas

judiciais – assim como estratégias específicas dos atores envolvidos, como o uso mais intenso do judiciário pela oposição para contestar ações governamentais.

A análise gráfica permite identificar momentos de intensificação (picos) ou retração (vales) na propositura de ações judiciais. A correlação desses movimentos com eventos políticos significativos – como eleições, crises institucionais, mudanças de governo, escândalos de corrupção ou pandemias – para compreender a dinâmica da judicialização.

Dentre as ações de controle concentrado previstas no sistema de revisão judicial, destaca-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental. A ADPF foi prevista na Constituição Federal de 1988 desde a sua promulgação, mas apenas passou a ser utilizada após a Lei nº 9.882/1999, e a sua criação preencheu lacunas que permitiu exercer o controle de constitucionalidade sobre atos que estavam, até então, descobertos do controle – como leis municipais ou ainda normas pré-constitucionais. Diante disso, a ADPF foi desenhada como uma ação subsidiária e genérica, destinada a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público.

Um dos traços marcantes da ADPF é a opção do constituinte e do legislador por não fornecer um rol taxativo do que seriam os "preceitos fundamentais". Essa indeterminação conceitual transferiu para a doutrina e, principalmente, para a jurisprudência do STF, a tarefa de densificar o conteúdo desta expressão. O Tribunal consolidou o entendimento de que preceitos fundamentais não se limitam aos princípios fundamentais expressos nos artigos 1º a 4º da Constituição, nem se confundem exclusivamente com as cláusulas pétreas do artigo 60, § 4º. O conceito é mais amplo, abrangendo um espectro de normas que formam a "espinha dorsal" da Constituição e que lhe conferem identidade e estrutura. Incluem-se nesta categoria os direitos e garantias individuais e coletivos, os princípios sensíveis que estruturam a federação, e as normas que definem a organização essencial do Estado Democrático de Direito. Esta concepção aberta é o que confere ao instituto sua vitalidade, permitindo sua adaptação a novas e imprevistas controvérsias constitucionais, como demonstrado em julgamentos complexos que abordaram desde direitos reprodutivos até o reconhecimento de novas entidades familiares.

A flexibilidade conceitual, no entanto, revela-se uma característica de dupla face. Por um lado, ela arma o STF com uma ferramenta potente e adaptável para proteger o núcleo da Constituição contra ameaças que o legislador de 1999 não poderia prever. Casos como a ADPF

132 e a ADPF 54 só foram possíveis porque o Tribunal pôde enquadrar as questões subjacentes como violações a preceitos de dignidade e liberdade, mesmo sem uma menção explícita na lei. Por outro lado, essa mesma abertura é a fonte das críticas de uso político da ação. A ausência de um critério rígido permite que uma vasta gama de controvérsias seja levada ao STF sob o manto da violação de um preceito fundamental, alimentando acusações de que o Tribunal estaria extrapolando suas funções e atuando como um legislador positivo.

O artigo 1º da Lei 9.882/99 define um objeto vasto e, por sua natureza subsidiária, residual para a ADPF: "evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público". A jurisprudência do STF tem interpretado a expressão "ato do Poder Público" de forma extremamente ampla, consolidando a ADPF como um instrumento polivalente que alcança hipóteses não cobertas pelas demais ações de controle concentrado. Seu objeto pode incluir:

- a) Leis ou atos normativos municipais: Diferentemente da ADI, cujo escopo se restringe a normas federais e estaduais, a ADPF firmou-se como o instrumento por excelência para o controle concentrado da constitucionalidade de normas municipais em face da Constituição Federal.
- b) Direito pré-constitucional: A ADPF pacificou uma longa controvérsia doutrinária ao se estabelecer como a via adequada para a análise da recepção (ou não recepção) de leis e atos normativos anteriores à Constituição de 1988. O julgamento da ADPF 130, que declarou a não recepção da Lei de Imprensa de 1967, é o exemplo dessa função.
- c) Atos não-normativos e de efeitos concretos: A ação pode ser utilizada para questionar atos administrativos, decisões judiciais (desde que não transitadas em julgado) e outros atos do poder público que, embora desprovidos de caráter normativo geral e abstrato, causem lesão a preceito fundamental.
- d) Controvérsia constitucional relevante: O parágrafo único do artigo 1º da lei também prevê o cabimento da ADPF para dirimir "controvérsia constitucional relevante" sobre a aplicação de normas, o que evidencia seu papel na pacificação da jurisprudência nacional e na garantia da segurança jurídica, evitando decisões conflitantes em diferentes instâncias do Judiciário.

Essa amplitude de objeto posiciona a ADPF como a ferramenta final de unificação do ordenamento jurídico sob a égide da Constituição de 1988. Enquanto a ADI e a ADC possuem

um escopo limitado a leis federais e estaduais editadas após a Constituição, a ADPF foi desenhada para preencher todas as lacunas remanescentes. Isso significa que, enquanto a ADI realiza uma fiscalização prospectiva do ordenamento, a ADPF promove uma depuração completa, alcançando todo o acervo legislativo e de atos do poder público, independentemente de sua origem federativa ou de sua data de edição.

Dessa forma, a ADPF não é apenas mais uma ação de controle, mas o mecanismo que assegura a supremacia da Constituição de 1988 sobre todo o direito brasileiro, consolidando o poder do STF como seu guardião final.

O requisito mais controverso e definidor da ADPF é o princípio da subsidiariedade, cravado no artigo 4º, § 1º, da Lei 9.882/99: "Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade". Este princípio confere à ADPF um caráter residual. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que a existência de um meio processual alternativo e idôneo – como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) ou mesmo a Reclamação Constitucional – impede o conhecimento da ADPF.

A análise da "eficácia" do meio alternativo é realizada pelo Tribunal em termos de sua capacidade de resolver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata, com a mesma força e abrangência que uma decisão em ADPF.

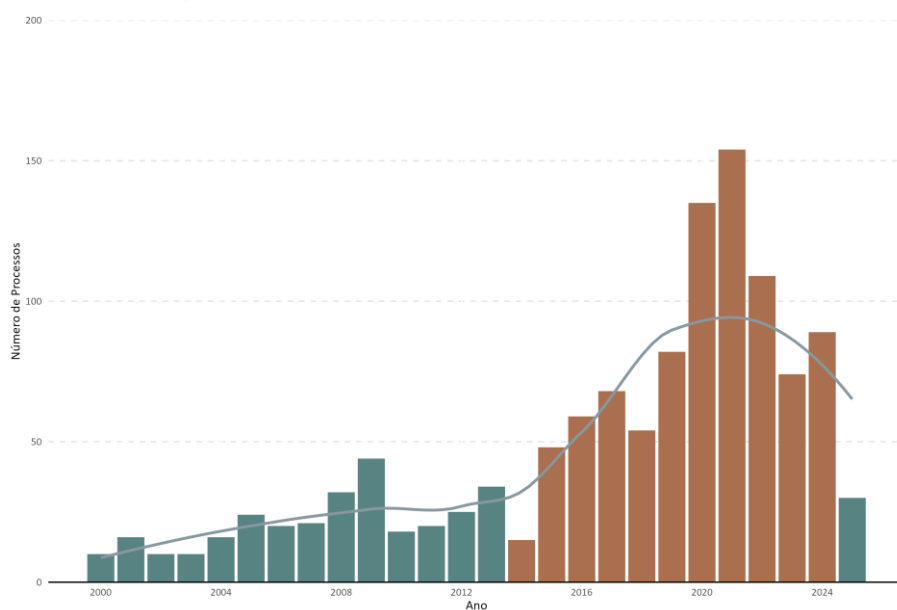
A aplicação deste princípio pelo STF é alvo de críticas e controvérsia reside na definição do que constitui um "meio eficaz". Uma interpretação excessivamente literal do dispositivo poderia, em tese, inviabilizar completamente a ADPF, pois no sistema jurídico brasileiro o controle difuso de constitucionalidade, exercido incidentalmente em qualquer ação judicial, é sempre um meio disponível para questionar a validade de um ato perante a Constituição. A discussão se aprofundou com a introdução do instituto da repercussão geral, que também visa à pacificação de teses constitucionais com efeitos que transcendem o caso concreto, gerando um debate sobre a sobreposição de funções e a necessidade de repensar o papel residual da ADPF.

A jurisprudência vacilante e a aplicação por vezes rigorosa da subsidiariedade revelam uma tensão fundamental: por um lado, a ADPF foi criada para ser a mais potente ferramenta de defesa da Constituição; por outro, o STF a maneja com extrema cautela, muitas vezes

preferindo não atuar se houver qualquer outra porta processual aberta, mesmo que mais estreita. Na prática, o princípio da subsidiariedade transcende sua função de mero requisito processual para operar como uma válvula de controle institucional. Por meio dele, o STF gerencia ativamente seu próprio poder e sua pauta de julgamentos.

Os dados mostram que, desde a sua regulamentação, já foram ajuizadas 1217 ADPF. A Figura 4 abaixo mostra a distribuição de ADPF ao longo do tempo, com destaque do período de estudo de 2014 a 2024 e linha de tendência:

Figura 4 - Número de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas por ano



Fonte: elaborado pelo autor

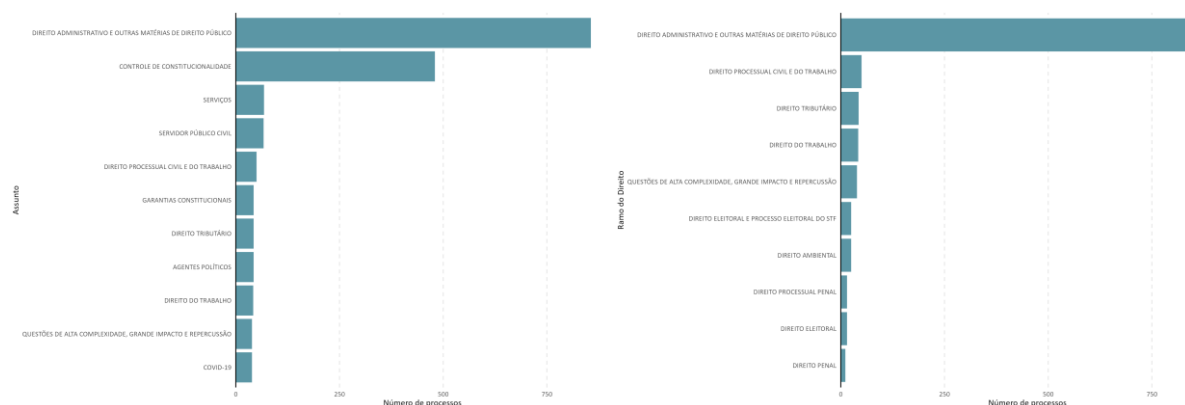
Nota-se que a ADPF foi uma ação de controle pouco utilizada inicialmente, mas que, ao longo do tempo, recebeu atenção dos legitimados para a sua proposição. No primeiro período de 2000 a 2014, observa-se um volume de ações relativamente baixo e estável, as flutuações anuais são modestas, e raramente ultrapassando a marca de 40 processos. A partir de 2015, o cenário muda completamente, atingindo picos de mais de 150 processos em 2021. A curva de tendência coincide com o período de pandemia e Governo Bolsonaro (2019-2022). Após o ápice, a análise para os anos subsequentes revela um movimento de arrefecimento, com uma queda considerável no número de ajuizamentos. Contudo, os patamares de 2022 a 2024, embora menores que o pico, permanecem significativamente superior à média do período anterior a 2016. Isso pode indicar o estabelecimento de um “novo normal” na utilização da ADPF.

O uso crescente da ADPF pode indicar tanto uma maior conscientização dos atores jurídicos e políticos sobre seu potencial quanto uma percepção de que outros instrumentos processuais ou os canais políticos tradicionais são insuficientes para lidar com certas violações de direitos ou impasses institucionais. A ADPF permite contestar não apenas leis ou atos normativos específicos, mas também atos do poder público de natureza diversa, incluindo omissões ou um conjunto de atos que, cumulativamente, gerem lesão a preceito fundamental. Um aumento no número de ADPFs pode sugerir que os problemas levados ao STF são cada vez mais de natureza estrutural ou difusa, transcendendo a simples inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

A pandemia não apenas gerou novas demandas por direitos (como acesso a leitos, medicamentos e vacinas), mas também expôs e intensificou tensões federativas preexistentes. A ausência de uma coordenação nacional clara e a divergência de posturas entre o governo federal e os governos estaduais e municipais levaram a uma profusão de conflitos que desaguaram no STF, que atuou como árbitro dessas disputas. Decisões sobre a autonomia de instituições federais de ensino para exigir comprovante de vacina, contrariando diretrizes do Ministério da Educação, ou a suspensão de atos da FUNAI que negavam proteção a terras indígenas não homologadas durante a crise sanitária, são exemplos dessa mediação de conflitos verticais (entre o governo federal e outros entes ou instituições) e horizontais (entre diferentes políticas públicas) pelo Supremo.

Observado o crescimento no número de ADPF ajuizadas por ano, é possível verificar quais ramos do direito e assunto estão sendo discutidos nessas ações.

Figura 5 - Dez principais assuntos (esquerda) e ramos do direito (direita) das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental



Fonte: elaborado pelo autor

Uma vez mapeado o "o quê" — os temas que dominam o universo das ADPFs —, a análise se volta para o "quem": os membros do Tribunal responsáveis por conduzir esses processos. A forma como o Supremo Tribunal Federal processa essa avalanche de demandas de alta complexidade política não é homogênea, sendo necessário entender como a carga processual se distribui entre os ministros e se há concentração de relatorias, um fator que pode influenciar diretamente o andamento e o destino das arguições.

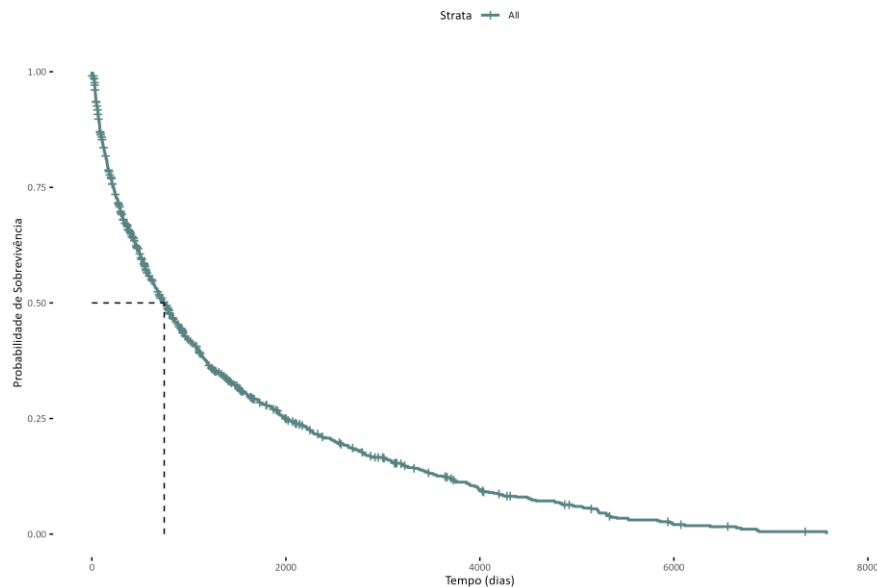
No que tange aos ministros relatores das arguições, a média de relatorias por ministro é de aproximadamente 58,6 processos, no entanto com uma alta variabilidade. Por exemplo, a Ministra Cármen Lúcia relata 91 processos, enquanto o Min. Flávio Dino apenas 23. Isso se dá, obviamente, pelo tempo de tribunal. Além do fato de que os dados considerando o relator atual do processo, e não o relator inicial. Isso quer dizer, quando um ministro se aposenta sem que os processos tenham encerrado, é designado um novo relator — é esse novo relator que recebe o dado. Observa-se que os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio possuem de 2014 a 2024 apenas 27 e 31 processos, respectivamente.

A constatação de uma distribuição achatada das relatorias leva naturalmente à pergunta seguinte: essa concentração de poder processual impacta a celeridade dos julgamentos? Deixando a análise estática da distribuição de casos, o estudo avança para uma perspectiva dinâmica, buscando mensurar o tempo de vida de uma ADPF dentro do Tribunal. É preciso, primeiramente, estabelecer uma linha de base para entender quanto tempo, em média, uma arguição leva para ser concluída, antes de investigar os fatores que podem acelerar ou retardar esse processo.

Assim com as ações de controle concentrado em geral, as ADPF possuem tempo próprio de resposta pelo STF cujos prazos podem ser influenciados a depender de diferentes fatores. No momento, analisa-se em relação a um modelo nulo — independentemente de qualquer variável, em relação ao relator e em relação ao tipo de legitimado.

O modelo nulo para um conjunto de 1217 processos, considerando que em 995 ocorreram o evento de interesse e 222 casos censurados (quando o processo não foi concluído ainda) indica que a mediana do tempo de sobrevivência foi de 746 dias, ou seja, metade das ADPF da amostra levaram aproximadamente 2,04 anos para serem baixadas

Figura 6 - Curva de Sobrevivência de Kaplan-Meier: sobrevivência de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental



Fonte: elaborado pelo autor

Saber que metade das ADPFs é encerrada em pouco mais de dois anos oferece um panorama geral valioso, mas oculta as variações significativas que existem caso a caso. O que explica por que algumas ações são decididas em meses, enquanto outras aguardam anos? O primeiro fator a ser testado é a influência do ministro relator. Utilizando o modelo de riscos proporcionais de Cox, é possível ir além da média e quantificar o efeito que cada relator individualmente exerce sobre a celeridade processual. A partir desse ponto, considere que estão sendo avaliadas apenas as ADPF ajuizadas entre 2014 e 2024, e não mais sobre todo o período.

A Tabela 1 representa os resultados da regressão de Cox analisando o tempo de baixa de cada processo em razão de cada relator, tomando como referência o Min. Alexandre de Moraes⁹.

Tabela 1 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por relator

Relator	β	<i>p</i> – valor	HR
MIN. ANDRÉ MENDONÇA	-1,55	0,00	0,21
MIN. CÁRMEN LÚCIA	0,10	0,53	1,10
MIN. CELSO DE MELLO	0,17	0,44	1,19

⁹ A escolha é arbitrária. O modelo precisa necessariamente de uma referência. Portanto, os resultados devem ser interpretados a partir da referência.

MIN. CRISTIANO ZANIN	-1,60	0,00	0,20
MIN. DIAS TOFFOLI	-0,23	0,19	0,80
MIN. EDSON FACHIN	-0,55	0,00	0,58
MIN. FLÁVIO DINO	-1,01	0,00	0,36
MIN. GILMAR MENDES	-0,38	0,02	0,69
MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO	-0,36	0,03	0,69
MIN. LUIZ FUX	-0,93	0,00	0,40
MIN. MARCO AURÉLIO ¹⁰	-0,23	0,28	0,79
MIN. NUNES MARQUES ¹⁰	-0,78	0,00	0,46
MIN. RICARDO LEWANDOWSKI	0,29	0,14	1,33
MIN. ROSA WEBER	-0,32	0,08	0,73

Fonte: elaborado pelo autor

A análise dos resultados do modelo de regressão de Cox, demonstra que a variável relator possui um impacto estatisticamente significativo na taxa de conclusão das ADPFs¹⁰. Este resultado global sublinha a relevância do papel do ministro relator na dinâmica processual e na efetividade da judicialização da política, indicando que a identidade do magistrado não é um fator neutro na temporalidade da tramitação das ações.

Observa-se uma heterogeneidade notável entre os ministros no que tange à taxa de conclusão das ADPFs. Ministros como André Mendonça (HR = 0,21, $p < 0,05$) e Cristiano Zanin (HR = 0,20, $p < 0,05$) apresentam os menores riscos, indicando uma taxa de conclusão significativamente mais baixa para as ADPFs sob sua relatoria. Isso implica que as ações sob a responsabilidade desses ministros tendem a ter um tempo de sobrevivência consideravelmente maior, ou seja, demoram mais para serem concluídas, em comparação com a referência. Outros ministros com HR significativamente abaixo de 1 incluem Flávio Dino (HR = 0,36), Luiz Fux (HR = 0,40), Nunes Marques (HR = 0,46), Edson Fachin (HR = 0,58), Gilmar Mendes (HR = 0,69) e Luís Roberto Barroso (HR = 0,69). Para esses magistrados, a taxa de conclusão das ADPFs é igualmente inferior à da referência, embora em magnitudes variadas. Essa constatação sugere que a gestão processual, a complexidade dos casos que lhes são distribuídos ou até mesmo a filosofia jurídica de cada relator podem influenciar diretamente a celeridade ou a morosidade na resolução dessas importantes ações de controle concentrado de constitucionalidade.

¹⁰ Os resultados do modelo para os Ministros Marco Aurélio e Nunes Marques são inválidos ou enganosos, pois para ambos os ministros não foi cumprido o pressuposto dos riscos proporcionais após o teste de Schoenfeld, com p-valor 0,0085 e 0,0561 respectivamente. Para os demais ministros, o teste demonstrou um perfil estável (riscos proporcionais).

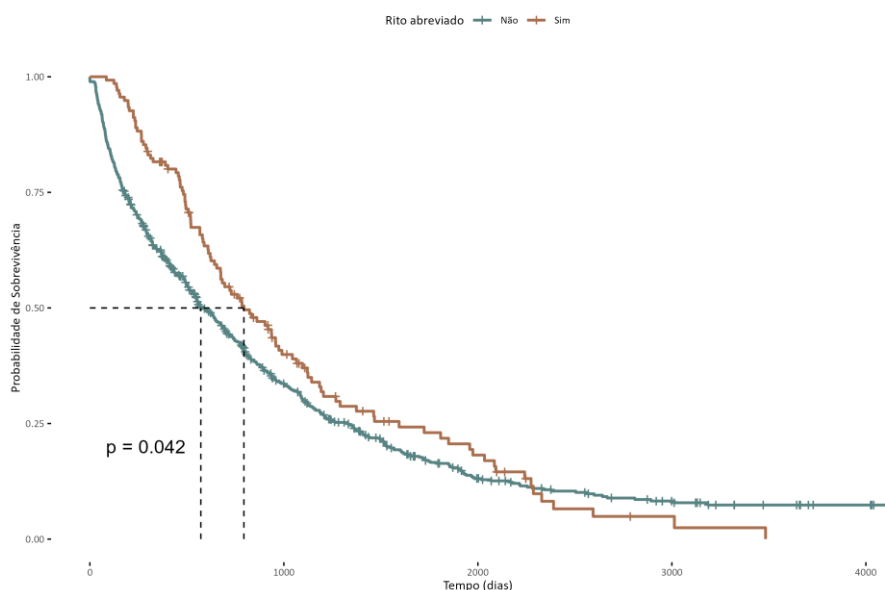
Em contraste, alguns ministros não demonstram um impacto estatisticamente significativo na taxa de conclusão das ADPFs ou seus riscos se aproximam de 1, indicando que a duração das ações sob sua relatoria não difere substancialmente da média ou da categoria de referência. Este grupo inclui Ministros como Cármen Lúcia (HR = 1,10, p = 0,53), Celso de Mello (HR = 1,19, p = 0,44), Dias Toffoli (HR = 0,80, p = 0,19), Marco Aurélio (HR = 0,79, p = 0,28) e Ricardo Lewandowski (HR = 1,33, p = 0,14). Embora Ricardo Lewandowski apresente um risco acima de 1, sugerindo uma taxa de conclusão potencialmente mais alta, o p-valor associado indica que essa diferença não é estatisticamente significativa. Da mesma forma, a Ministra Rosa Weber apresenta um risco abaixo de 1, mas seu p-valor, embora próximo da significância, não permite inferir um impacto estatisticamente distinto. A ausência de significância estatística para esses relatores sugere que, para as ADPFs sob sua responsabilidade, a dinâmica de tramitação se alinha mais com o padrão geral observado, sem acelerações ou desacelerações pronunciadas que possam ser atribuídas unicamente à sua atuação como relator.

A análise demonstra, portanto, que a identidade do relator é uma variável-chave na equação da celeridade processual. Contudo, para além das características individuais dos julgadores, existem mecanismos processuais internos ao Tribunal que são projetados para influenciar o ritmo dos julgamentos. Dentre eles, destaca-se a aplicação do rito abreviado. A investigação se volta agora para este fator, buscando determinar se sua utilização cumpre, na prática, a promessa de acelerar a entrega da prestação jurisdicional.

Outra observação possível diz respeito à influência do rito abreviado para o prazo de julgamento da ADPF. Primeiramente, é preciso destacar que o rito abreviado não está previsto na Lei nº 9882/1999 – que regulamenta a ADPF, mas é amplamente utilizado de modo genérico no controle concentrado, embora só esteja previsto na regulamentação da ADI, ADO e ADC. Segundo esse rito, havendo medida cautelar, o relator, após prazo de dez dias para informações e cinco dias para manifestação do Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, pode submeter o processo direto ao plenário para julgar definitivamente a ação - sem a necessidade de avaliar a liminar previamente.

No escopo dos processos analisados, cerca de 136 processos adotaram o rito abreviado. Mas, o rito abreviado reduz o tempo de julgamento da ação?

Figura 7 - Curva de Sobrevivência de Kaplan-Meier: sobrevivência de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em relação ao rito abreviado



Fonte: elaborado pelo autor

Os dados apresentam um paradoxo contraintuitivo. A análise de sobrevivência demonstra visualmente que a probabilidade de uma ADPF permanecer "viva" (ou seja, pendente de julgamento) é consistentemente maior para os casos que tramitam sob o rito abreviado (curva laranja, "Sim") em comparação com aqueles que seguem o rito ordinário (curva azul, "Não"). Esta observação visual é quantificada pelos dados de sobrevivência mediana, conforme detalhado na Tabela 2. Uma ADPF que tramita sem o rito do artigo 12 possui um tempo de vida mediano de 572 dias. Em contraste, uma ADPF para a qual o relator adota o rito abreviado apresenta uma mediana de 794 dias — um acréscimo de 222 dias, ou aproximadamente 39%.

Tabela 2 - Estimativas de Kaplan-Meier para a sobrevivência de uma ADPF com ou sem rito abreviado

Rito abreviado	Total de Casos	Eventos	Sobrevivência Mediana (em dias)
Não	751	597	572
Sim	136	107	794

Fonte: elaborado pelo autor

Este achado inicial desestabiliza a compreensão convencional do procedimento. O que é legalmente designado como um mecanismo de celeridade está, na prática, associado a um tempo de tramitação significativamente mais longo até a decisão final. Tal discrepância entre

o propósito do instituto e seu resultado sugere que a denominação "rito abreviado" pode ser um equívoco se interpretada estritamente como sinônimo de rapidez. A verdadeira função do rito do art. 12 parece ser outra, possivelmente ligada à natureza intrínseca dos casos aos quais é aplicado. A decisão de abreviar o rito, ao dispensar a análise liminar em favor de um julgamento de mérito direto, pode ser uma estratégia para gerir a complexidade e a controvérsia, permitindo ao Tribunal um tempo maior para instrução e deliberação antes de proferir uma decisão definitiva, ou até mesmo para o relator se eximir de decidir sobre a medida liminar.

Para além da análise descritiva das curvas de sobrevivência, é imperativo quantificar a magnitude e a significância estatística da associação entre a adoção do rito abreviado e o tempo de tramitação das ADPFs. A primeira especificação do modelo, apresentada como "Modelo 1" na Tabela 3, trata o efeito do rito como constante ao longo de toda a vida do processo.

Os resultados deste modelo confirmam a impressão deixada pela análise das medianas. O coeficiente associado à variável ter rito abreviado tem sinal negativo ($\beta_{tem_rito_art_12sim} = -0,2136$), indicando que a adoção do rito está associada a uma redução no risco de conclusão do processo e, de modo mais intuitivo, a razão de riscos de um processo com o rito abreviado é de 0,8077. Isto é, ao adotar o rito abreviado, a ADPF tem uma redução de 19,23% na probabilidade diária de resolução se comparada com uma ADPF em que não foi adotado o rito.

A robustez do modelo e a validade depende da premissa de que os riscos são proporcionais, portanto, as curvas de sobrevivência deveriam divergir e convergir de forma mais ou menos paralela, sem se cruzarem. Todavia, conforme se visualiza na Figura 7, as curvas se cruzam, indicando que a premissa dos riscos proporcionais foi violada. A análise dos resíduos de Schoenfeld confirmaram a violação da premissa – ou seja, adotar o rito abreviado não possui o mesmo efeito sobre o evento ao longo do tempo.

Diante disso, a abordagem adequada para tal é um modelo com covariáveis dependentes do tempo, que permite que o efeito do procedimento mude ao longo da "vida" do processo. Isso é alcançado pela inclusão de um termo de interação entre a variável do rito e uma função do tempo. O Modelo 2, detalhado na Tabela 3, implementa essa abordagem.

Tabela 3 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por rito abreviado. Modelo 1 sem variável com interação no tempo. Modelo 2 com variável com interação no tempo.

Variável	Modelo 1			Modelo 2		
	β	<i>p – valor</i>	<i>HR</i>	β	<i>p – valor</i>	<i>HR</i>
Rito do art. 12 (Sim)	- 0,2136	0,042	0,808	- 0,7301	< 0,05	0,482
Tempo * Rito do art. 12	-	-	-	0,0007168	< 0,05	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Neste modelo mais completo, o coeficiente da variável ter rito do art. 12 representa o efeito inicial do rito, no tempo $t = 0$. A razão de riscos instantânea nesse caso é de 0,48. Isso revela que, no início de sua tramitação, uma ADPF sob o rito abreviado tem menos da metade da probabilidade de ser concluída em comparação com uma ação em rito ordinário.

O segundo coeficiente é o do termo de interação, que é positivo e altamente significativo (0,0007168), ou seja, para cada dia que passa, o logaritmo da razão de riscos aumenta em 0,0007168. Em termos substantivos, a “desvantagem” temporal imposta pelo rito abreviado não é permanente, ela diminui progressivamente. Esta dinâmica conecta-se diretamente a teorias de comportamento judicial estratégico (*judicial statecraft*). Esse achado possui implicações para a compreensão do STF, evidenciando que o Tribunal atua não apenas como árbitro constitucional passivo, mas como ator político estratégico e uma instituição de governança, que utiliza das regras processuais de forma discricionária para gerir o tempo das suas decisões, controlar a agenda política e modular o impacto de seus julgamentos.

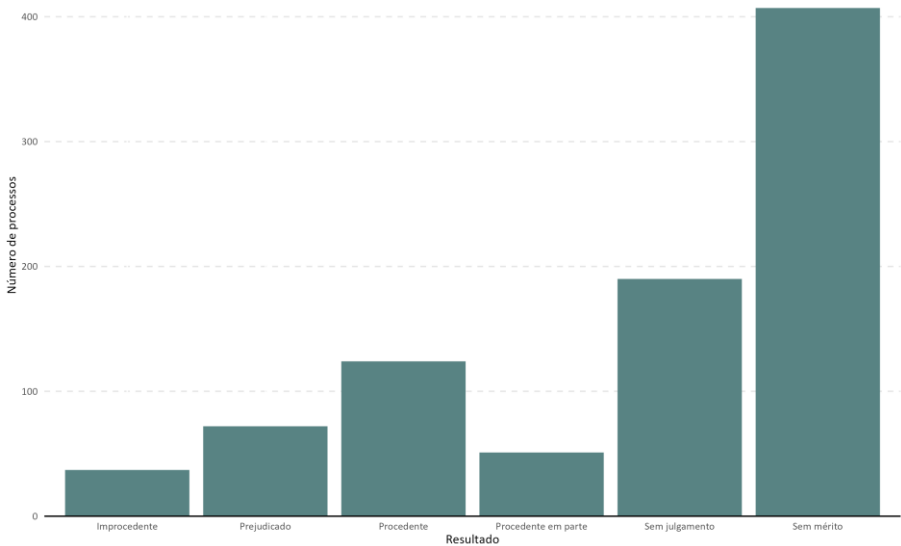
Em uma análise preliminar, o rito abreviado é um ato de *judicial statecraft* (Dixon, 2021), por meio do qual o tempo deixa de ser um indicador de ineficiência para se tornar um recurso estratégico, utilizado para gerir conflitos, absorver pressões políticas e construir decisões mais robustas e legítimas.

No entanto, o resultado do processo pode ter influência sobre o tempo do seu término. Parece óbvio que processos sem resolução de mérito terminam antes do que os que tem o seu mérito resolvido. A análise sobre o rito abreviado acima possui essa limitação inicial, ela não explora o resultado – que será analisado posteriormente.

Finalmente, é possível verificar o tempo de encerramento da arguição em relação ao seu resultado. Primeiro, é interessante observar que boa parte das arguições sequer são julgadas pelo STF, sendo extintas sem resolução de mérito. Porém, quando são julgadas, um grande número é bem-sucedido. Das ações encerradas, 479 foram julgadas sem resolução de

mérito (incluindo as prejudicadas), e as que tiveram mérito julgado 37 foram improcedentes, 124 procedentes e 51 parcialmente procedentes. O Figura 8 ilustra isso:

Figura 8 – Resultado das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor

A análise descritiva dos dados (Tabela 4) revela disparidades no tempo mediano de tramitação das ações, sugerindo a existência de distintas velocidades processuais no âmbito do STF, que parecem estar associadas à natureza da decisão proferida:

Tabela 4 - Estimativas de Kaplan-Meier para a sobrevivência de uma ADPF em relação ao resultado

Resultado	Número de Casos	Número de Eventos	Sobrevivência mediana (em dias)
Improcedente	37	37	990
Prejudicado	72	72	552
Procedente	124	124	750
Procedente em parte	51	51	639
Sem mérito	407	407	282

Fonte: elaborado pelo autor

As ações julgadas "Sem mérito" - aquelas que não superam os requisitos processuais de admissibilidade, como a demonstração de subsidiariedade ou a pertinência temática do autor - apresentam um tempo mediano de sobrevivência de apenas 282 dias. Este valor contrasta de forma gritante com os casos que recebem um julgamento de mérito. As ações julgadas "Improcedentes", nas quais a Corte analisa integralmente os argumentos e os rejeita,

são as mais longevas, com uma mediana de 990 dias. Da mesma forma, as ações julgadas "Procedentes" (750 dias) e "Procedentes em parte" (639 dias) também exibem tempos de deliberação substancialmente mais longos.

Esta distribuição bimodal dos tempos de processamento sugere fortemente que o STF opera com um sistema de triagem judicial. Existe uma distinção entre uma "via rápida" para o descarte processual e uma "via lenta" para a deliberação substantiva. O abismo entre os 282 dias para decisões "Sem mérito" e a faixa de 639 a 990 dias para todas as outras categorias de mérito não parece ser fruto do acaso, mas um indício de um mecanismo de filtragem sistemático. A Corte parece alocar seus recursos deliberativos de forma estratégica, dispensando rapidamente os casos que considera processualmente inviáveis para conservar sua capacidade analítica para as disputas que levantam questões constitucionais genuínas e complexas, moldando a agenda do debate constitucional antes mesmo que a discussão de mérito se inicie.

O modelo de Cox revelou dois padrões principais. Primeiramente, o resultado "Sem mérito" é um preditor extremamente poderoso da celeridade processual. A razão de riscos de 2,396, com altíssima significância estatística ($p < 0.000001$), indica que um processo destinado a ser extinto sem resolução de mérito tem uma probabilidade de ser concluído, a qualquer momento, que é aproximadamente 2,4 vezes maior do que a de um processo destinado a ser julgado improcedente. Este resultado quantifica e corrobora a hipótese da "triagem judicial", demonstrando que o filtro processual não é apenas uma observação descritiva, mas um fator com forte poder preditivo sobre o tempo de vida de uma ação. O mesmo padrão, embora com menor magnitude, é observado para os casos julgados "Prejudicados" ($HR = 1,894$, $p = 0,00185$), que também representam uma forma de extinção anômala do processo, sem análise completa do mérito.

Um segundo achado, mais sutil e igualmente importante, emerge da análise das categorias de mérito. As razões de risco para "Procedente" ($HR = 1,298$) e "Procedente em parte" ($HR = 1,107$) não são estatisticamente significantes ($p=0,166$ e $p=0,638$, respectivamente). Isso significa que não se pode rejeitar a hipótese nula de que seus tempos de tramitação são diferentes da categoria de referência ("Improcedente"). Esta ausência de significância estatística sugere que, uma vez que um caso é admitido para análise de mérito, o resultado - vitória, derrota ou vitória parcial para o autor - não prediz de forma significativa a

duração do processo. O fator que consome tempo não é a direção do voto final, mas o próprio processo de deliberação. Uma suposição intuitiva de que os casos com os quais a Corte concorda ("Procedente") seriam resolvidos mais rapidamente, talvez por um consenso mais fácil, é contrariada por estes dados. A longa e estatisticamente indistinguível duração entre todos os resultados de mérito indica que estes casos são inerentemente complexos, exigindo extensa argumentação jurídica, deliberação entre os ministros e cuidadosa redação de votos, independentemente do desfecho.

Tabela 5 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por resultado

Variável	β	$p - \text{valor}$	HR
Prejudicado	0,63	0,00185	1,8941
Procedente	0,26	0,16	1,2977
Procedente em Parte	0,10	0,63	1,10
Sem Mérito	0,87	$5,28 \times 10^{-7}$	2,39

Fonte: elaborado pelo autor

Todavia, após aplicação do teste de resíduos de Schoenfeld, verificou-se a violação dos pressupostos do modelo. Ou seja, os estimadores enganam, posto que os riscos não são proporcionais ao longo do tempo. Para superar a violação do pressuposto, ajustou-se o modelo de Cox incluindo covariáveis dependentes do tempo, isto é, foram criados termos de interação entre cada categoria de resultado e o logaritmo natural do tempo, permitindo que o efeito de cada categoria sobre a taxa de risco de resolução mude ao longo do processo, oferecendo um retrato mais fiel e dinâmico.

Tabela 6 - Resultados do Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para tempo de sobrevivência de um processo por resultado com interação no tempo

Variável	β	$p - \text{valor}$	HR
Prejudicado	0,09	0,94	1,10
Procedente	-0,47	0,71	0,62
Procedente em Parte	-0,42	0,78	0,65
Sem Mérito	3,54	0,0034	34,54
tt(Prejudicado)	0,11	0,60	1,11
tt(Procedente)	0,11	0,54	1,12
tt(Procedente em Parte)	0,08	0,71	1,08
tt(Sem Mérito)	-0,44	0,01	0,64

Fonte: elaborado pelo autor

A análise da Tabela 6 confirma e refina as hipóteses anteriores. A razão de risco de um processo sem resolução de mérito é positiva ($\beta = 3,54$) e altamente significativo, indicando

que, no início do processo, a taxa de risco de resolução para um caso “Sem mérito” é muito maior ($HR = 34,53$) do que para um caso “Improcedente”. Contudo, o termo de interação no termo é negativo ($\beta = -0,44$), confirmando que o efeito é *front-loaded*, isto é, o impulso para uma resolução rápida de casos “Sem mérito” decai com o tempo.

A ausência de significância estatística para todas as outras variáveis, tanto os termos principais quanto os de interação. O modelo anterior, mais simples, havia sugerido que casos “Prejudicados” eram resolvidos mais rapidamente que os “Improcedentes”. Este modelo mais robusto demonstra que, uma vez que a dependência temporal é modelada, essa diferença desaparece. Não há evidência estatística de que os tempos de resolução para casos “Procedentes”, “Procedentes em parte” ou “Prejudicados” sejam diferentes daqueles julgados “Improcedentes”, em nenhum momento do seu ciclo de vida. Isso fortalece a conclusão de que, uma vez superada a barreira da admissibilidade, os casos entram em uma “via de deliberação” onde a complexidade intrínseca do julgamento de mérito, e não o seu resultado, se torna o principal determinante da sua longevidade.

4.1 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O expressivo aumento no ajuizamento de ADPF na última década, com um pico acentuado entre 2014 e 2024, evidencia a consolidação deste instrumento como um palco central para a judicialização da política no Brasil. Este fenômeno, correlacionado a eventos como a Operação Lava Jato, crises institucionais e a pandemia de COVID-19, sugere que o STF passou a ser instado a arbitrar não apenas sobre a constitucionalidade de normas, mas sobre decisões políticas cruciais. O uso crescente pode indicar uma percepção de que os canais políticos tradicionais são insuficientes para lidar com impasses institucionais e violações de direitos, estabelecendo um “novo normal” na dinâmica entre os poderes.

A análise da celeridade processual das ADPFs revela que o tempo de julgamento é fortemente influenciado pela identidade do ministro relator, e, para além do relator, mecanismos processuais e a identidade do autor da ação também influenciam a tramitação da ADPF, mas de forma não-linear. O rito abreviado, por exemplo, não funciona como um acelerador constante. Seu efeito é dependente do tempo: embora não impacte a celeridade inicial, ele se mostra útil para acelerar o julgamento de ações que persistem por longos

períodos. Da mesma forma, a análise por legitimado não aponta uma preferência clara de julgamento, mas uma demora generalizada, com processos do Presidente da República sendo os mais lentos e os de partidos políticos e entidades sindicais seguindo um padrão similar entre si.

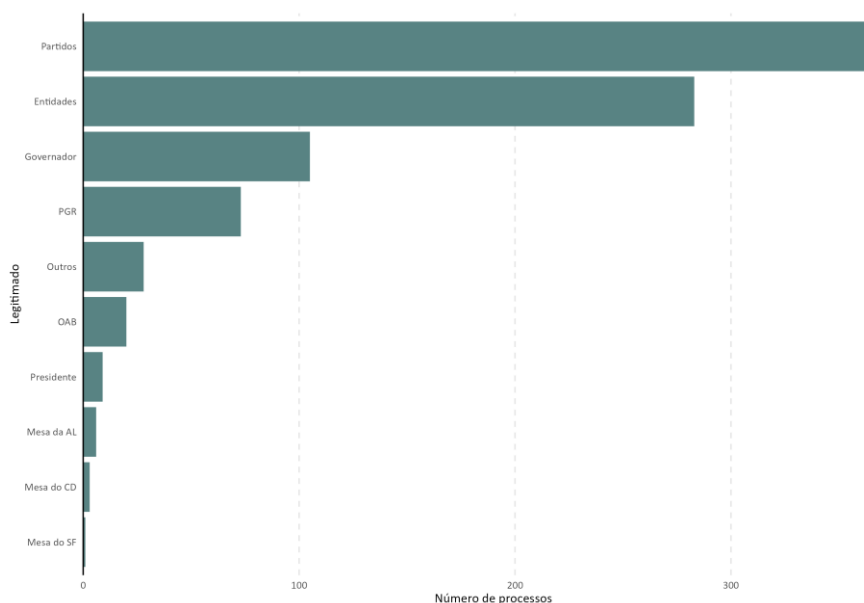
A análise dos resultados das ações revela uma faceta umbilical da atuação do STF: o poder estratégico do controle de pauta. Uma proporção expressiva das ADPFs encerradas é extinta sem resolução de mérito, com destaque para o elevado número de ações julgadas prejudicadas. Este fenômeno, já mapeado como um "poder oculto" do Tribunal, sugere que a deliberação sobre o momento do julgamento pode levar à perda de objeto da causa. A análise de sobrevivência corrobora essa dinâmica, ao demonstrar que a mediana de tempo para o encerramento de processos julgados com resolução de mérito é significativamente maior do que para aqueles extintos sem essa análise.

Em suma, a pesquisa demonstra que o tempo judicial na seara da ADPF não é um fator técnico-burocrático, mas uma variável eminentemente política. A celeridade é moldada por uma complexa interação entre a atuação individual dos ministros, a aplicação de ritos processuais, a natureza dos proponentes e pela decisão estratégica de enfrentar ou não o mérito da causa. A grande clivagem temporal não está entre os diferentes resultados de mérito, mas sim entre decidir e não decidir. Fica evidente, portanto, que o Supremo Tribunal Federal gerencia a judicialização da política não apenas pelo conteúdo de suas decisões, mas pelo domínio sobre o seu próprio calendário.

5 INTERAÇÕES NO CAMPO DO PROCESSO CONSTITUCIONAL: AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS

A análise quantitativa da distribuição de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) entre 2014 e 2024, segmentada por tipo de legitimado, oferece um outro panorama para a compreensão do fenômeno da judicialização da política no Brasil. A Figura 9 não representa apenas uma fotografia estatística, mas também um mapa da conflitualidade política, revelando as estratégias, os recursos de poder e as motivações dos diversos atores habilitados pelo art. 103 da Constituição Federal a provocar a jurisdição constitucional concentrada. A presente análise propõe-se a dissecar esses dados, argumentando que o perfil do litigante da ADPF funciona como um claro indicador de quem detém o poder institucional, quem o contesta e como o STF se consolidou como a arena central para essas disputas. Essa dinâmica, que transcende o papel de um tribunal como mero legislador negativo, na qual as mais relevantes controvérsias políticas, sociais e econômicas da nação são, em última instância, deliberadas e decididas no âmbito do Poder Judiciário. A estrutura desta análise inicial seguirá a distribuição dos legitimados.

Figura 9 - Número de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas entre 2014-2024 por legitimado



Fonte: elaborado pelo autor

A proeminência dos partidos políticos como os principais proponentes de ADPFs no período analisado é o dado mais saliente da Figura 9 e supõe a utilização do controle de constitucionalidade como uma ferramenta de embate político.

Essa realidade quantitativa não deve ser interpretada como uma simples atividade jurídica, mas como a manifestação de uma estratégia política consolidada, especialmente por parte dos partidos de oposição, que transformam o STF em uma espécie de "terceira casa" do processo político. Quando derrotados na arena legislativa, onde prevalece a lógica majoritária, os partidos minoritários transferem o conflito para a esfera judicial, onde uma única decisão favorável pode funcionar como um veto a uma política governamental ou a uma lei aprovada pela maioria.

Esta prática não é recente, mas sim um padrão histórico da Nova República: durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o litigante mais assíduo; nos governos do PT, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e os Democratas (DEM) assumiram esse papel; e, no governo de Jair Bolsonaro, os partidos de oposição seguiram a mesma trilha, recorrendo com frequência ao STF para barrar a agenda governista (Araújo, 2022).

O período de 2014 a 2024, portanto, representa a continuação e a intensificação dessa dinâmica. A elevada frequência de ajuizamentos por partidos pode ser vista como um termômetro da polarização política. O período em análise, que abrange o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, e a subsequente reconfiguração política, foi marcado por uma acentuada fragmentação e antagonismo, tornando o consenso legislativo uma raridade. Nesse contexto, a ausência de canais eficazes para negociação e compromisso no Congresso Nacional resulta diretamente no transbordamento desses conflitos para o Judiciário. A contagem de ADPFs torna-se, assim, um reflexo da saúde da democracia representativa.

Ademais, os objetivos estratégicos dos partidos ao acionar o STF transcendem a mera busca pela vitória jurídica. Como aponta a literatura (Araújo, 2022; Silva; Gasparetto, 2024), a litigância serve também para "satisfazer seus eleitores após a derrota" no Congresso, manter a relevância política e pautar o debate público. O ajuizamento de uma ADPF gera cobertura midiática, enquadra as ações do governo como constitucionalmente suspeitas e permite que a oposição mantenha a iniciativa narrativa (Araújo, 2022).

A ADPF 760, por exemplo, ajuizada por uma coalizão de sete partidos de oposição contra as políticas ambientais do governo federal, ilustra perfeitamente essa ação política coletiva por via judicial. Essa dinâmica alimenta o que se pode descrever como um ciclo: à medida que os partidos recorrem mais ao STF, o poder e a centralidade política da Corte aumentam, tornando-a um palco ainda mais atrativo para disputas futuras (Barbosa; Carvalho, 2020).

Para além da função de veto, os partidos de oposição utilizam a ADPF de forma proativa para definir a agenda pública e judicial. Ao protocolar uma ação de grande repercussão, como a ADPF 347 sobre o "estado de coisas inconstitucional" do sistema carcerário, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), ou a ADPF 442 sobre a descriminalização do aborto, um partido pode forçar um debate nacional sobre temas que seriam marginalizados em um Legislativo de perfil conservador. O ato de litigar, nesse caso, torna-se uma vitória política em si, independentemente do resultado, pois utiliza o prestígio e a visibilidade do STF para amplificar uma mensagem e contornar o bloqueio parlamentar.

O segundo lugar de proposituras, ocupado pelas "Entidades" (confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional), revela um vetor distinto e igualmente importante da judicialização. Enquanto a litigância partidária está frequentemente ligada à dinâmica do poder político, a atuação dessas entidades representa a mobilização da sociedade civil organizada em defesa de políticas públicas substantivas e de direitos setoriais, sociais e econômicos.

Este fenômeno contribui para uma "democratização" do acesso à justiça constitucional, ainda que de forma limitada e sujeita a rigorosos critérios jurisprudenciais (Santos, 2023). O perfil dessas entidades é vasto, abrangendo desde associações representativas de categorias profissionais e econômicas até organizações dedicadas à promoção de direitos humanos e de minorias. Casos emblemáticos como a ADPF 54, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS) para descriminalizar a interrupção da gestação de fetos anencefálicos, demonstram como esses atores levam à Corte questões fundamentais de saúde pública, dignidade humana e direitos reprodutivos, que tocam o cerne da cidadania.

O volume expressivo de ações é ainda mais notável quando se consideram as barreiras de acesso impostas pelo próprio STF. A jurisprudência da Corte consolidou a exigência de que

uma entidade de classe demonstre "âmbito nacional", requisito que tem sido interpretado de forma restritiva como a comprovação de associados em, no mínimo, nove estados da Federação. A Corte frequentemente nega o conhecimento de ações com base nesse critério, considerando a parte ilegítima. A persistência e o sucesso relativo das entidades em figurar como o segundo maior grupo de litigantes, apesar desses obstáculos, sublinham a percepção de que o STF é uma arena indispensável para a tutela de seus interesses.

Essa dinâmica alimenta um debate acadêmico sobre a necessidade de uma interpretação mais "generosa" dos requisitos de legitimidade, a fim de ampliar o acesso da sociedade civil ao controle de constitucionalidade (Santos, 2023; Santos; Scaff, 2023). A própria pressão exercida por esse volume de litigância pode estar, gradualmente, influenciando a Corte a rever suas posições, como sinalizado em alguns julgados que admitem uma maior abertura para organizações representativas de minorias sociais.

A análise comparativa entre a litigância partidária e a das entidades revela uma distinção fundamental na natureza da judicialização que cada uma promove. Enquanto os partidos tendem a judicializar a *política* – questionando atos de nomeação, decretos presidenciais ou o processo legislativo, as entidades judicializam a *política pública*, contestando o *conteúdo* de normas e ações governamentais em áreas como saúde, meio ambiente, educação e direitos humanos.

Adicionalmente, ao definir critérios estritos de legitimidade o STF exerce um poder sutil (Taylor; Da Ros, 2008), mas profundo, de regulação da própria vida associativa nacional. Ao decidir se uma entidade tem ou não o direito de ser ouvida, a Corte confere ou nega legitimidade e importância nacional a determinados segmentos da sociedade civil, moldando, em última instância, quais vozes terão direito de serem ouvidas.

A análise dos principais atores institucionais, Governadores e o Procurador-Geral da República (PGR), revela lógicas de atuação distintas, embora ambos figurem como litigantes significativos. Os Governadores emergem como os principais defensores judiciais da autonomia subnacional no seio do federalismo conflituoso brasileiro, ao passo que o PGR se posiciona como um guardião da ordem constitucional geral, com uma atuação marcada por uma calculada contenção estratégica.

A terceira posição ocupada pelos Governadores na Figura 9 de ajuizamentos é um indício do papel do STF como árbitro supremo da Federação. As suas ações concentram-se em

conflitos federativos clássicos, como disputas sobre competências tributárias e partilha de recursos, notabilizadas pela chamada "guerra fiscal" (Leoni, 2022; Rocha, 2018).

O Procurador-Geral da República, por sua vez, ocupa a quarta posição, um dado analiticamente rico. Como "legitimado universal", dispensado de demonstrar pertinência temática e detentor de um alto índice de sucesso em suas manifestações, o uso relativamente moderado da ADPF pelo PGR sugere uma atuação pautada pela seletividade e pela estratégia (Hartmann; Ferreira; Rego, 2016; Oliveira; Ribeiro, 2022). Essa contenção é influenciada pela natureza dual de seu cargo: chefe de um Ministério Público independente, mas também um nomeado político do Presidente da República.

Essa dualidade pode gerar tensões, especialmente ao considerar a propositura de ações contra o governo que o indicou, moldando um perfil de atuação que, historicamente, se tornou mais aberto à judicialização da política, mas ainda assim calculado. Consequentemente, a litigância do PGR frequentemente se concentra em garantir a uniformidade da ordem jurídica nacional.

A frequência de ADPFs ajuizadas por governadores pode, portanto, ser utilizada como um índice quantitativo das tensões no federalismo brasileiro. Um aumento no número de ações provavelmente se correlaciona com períodos de maior divergência política entre o governo federal e estados influentes, ou com políticas federais que ameaçam a autonomia fiscal e administrativa dos entes subnacionais. Em contraste, o padrão de atuação do PGR revela uma função de "regulador do sistema" - ele não atua primariamente como uma força de oposição ou como um defensor de interesses setoriais, mas como um agente de manutenção da coerência e integridade da ordem jurídica nacional, utilizando sua legitimidade universal para corrigir desvios e preservar a higidez do sistema constitucional como um todo.

O dado negativo mais eloquente da Figura 9 é a quase total ausência de ADPFs ajuizadas pelo Presidente da República e pelas Mesas Diretoras do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e das Assembleias Legislativas. Esse "silêncio institucional" não é um sinal de fraqueza, mas, paradoxalmente, o mais claro indicador de seu poder. Como principais arquitetos e executores das leis e políticas públicas, eles não possuem incentivos estruturais para contestar a constitucionalidade de um sistema que eles próprios dirigem (Araújo, 2022; Couto, 2019).

O poder desses atores é exercido primordialmente pela via política – através da sanção ou veto, da edição de decretos e do controle da pauta legislativa, e não pela via judicial. No teatro do controle de constitucionalidade, o seu papel é principalmente o de réu, não o de autor (Couto, 2019). São as suas ações que são contestadas por partidos de oposição, entidades da sociedade civil e governadores.

A distribuição das proposituras na Figura 9 desenha uma fronteira entre os "insiders" e os "outsiders" do poder político. Os insiders – Presidente e Mesas Legislativas, que controlam o aparato estatal, não necessitam da litigância como ferramenta primária. Os outsiders – partidos de oposição e grupos da sociedade civil, que estão excluídos ou em minoria dentro desse aparato, recorrem aos tribunais como um caminho alternativo para influenciar as decisões políticas.

A Figura 9, portanto, funciona como um diagrama de poder, mapeando as linhas de batalha da política brasileira. A ausência de litigância por parte dos ocupantes do poder também demonstra que a ADPF não é utilizada como um instrumento de "autocontrole" ou "autocorreção". Um presidente não ajuíza uma ADPF para questionar a constitucionalidade de uma lei que acabou de sancionar, nem a Mesa do Congresso o faz em relação a uma norma que acabou de aprovar. Isso pode parecer óbvio, mas revela uma característica fundamental do sistema brasileiro: o controle de constitucionalidade é um processo primordialmente externo e adversarial. A lógica da manutenção do poder, que evita qualquer sinal de fraqueza ou hesitação, sobrepõe-se a uma eventual lógica jurídica de buscar esclarecimento judicial. A partir dos dados e da literatura, pode-se mapear o art. 103 da Constituição Federal da seguinte forma:

Quadro 2 - Mapa dos Legitimados do art. 103 da Constituição Federal

Legitimado	Frequência	Motivação Estratégica Primária
Partidos	Muito Alta	Oposição política; Veto à agenda governamental e congressional; Obtenção de visibilidade midiática e definição da pauta pública.
Entidades	Alta	Defesa de interesses setoriais e de classe; Promoção de políticas públicas específicas e direitos difusos.
Governador	Média	Defesa da autonomia estadual; Mediação de conflitos federativos (fiscais, administrativos e jurisdicionais).
PGR	Média-Baixa	Guardião da Constituição; Regulação sistêmica e harmonização jurídica, com contenção política estratégica.
OAB	Baixa	Defesa da ordem jurídica e das prerrogativas institucionais da advocacia.
Presidente	Muito Baixa	Ação defensiva para proteger prerrogativas do Executivo; O papel de autor é excepcional e não primário.

Legitimado	Frequência	Motivação Estratégica Primária
Mesas Legislativas	Muito Baixa	Ação defensiva para proteger prerrogativas do Legislativo; O papel de autor é excepcional e não primário.

Fonte: elaborado pelo autor

A análise integrada dos dados sobre o ajuizamento de ADPFs entre 2014 e 2024 oferece um retrato da estrutura do poder político e do conflito no Brasil. A distribuição das ações por tipo de legitimado não é aleatória; ela reflete e enriquece as principais teorias sobre a judicialização da política. A hegemonia dos partidos de oposição e o ativismo das entidades da sociedade civil demonstram o papel do Judiciário como uma arena política alternativa para aqueles com poder limitado nas instituições majoritárias. Os padrões de litigância dos Governadores e do Procurador-Geral da República, por sua vez, ilustram a função do STF como árbitro final do pacto federativo e o complexo papel do Ministério Público como um regulador sistêmico influenciado por dinâmicas políticas. Por fim, o silêncio dos legitimados que ocupam o centro do poder Executivo e Legislativo funciona como uma poderosa prova negativa, confirmando que seu poder se exerce por meio de instrumentos políticos primários, e não pela via do litígio.

A Figura 9 é um diagrama das forças que disputam influência no coração do sistema político brasileiro, evidenciando as tensões inerentes entre o poder judicial e a representação democrática. Nas próximas seções, esta dissertação explora especificamente a atuação dos partidos políticos.

5.1 LEGISLAR PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? OS PARTIDOS POLÍTICOS NO SUPREMO

Vinícius Zuccolotto (2016) em sua dissertação estudou como o judiciário serve de arena estratégica para a atuação dos partidos políticos. A premissa fundamental dele é a de que o judiciário deve ser compreendido não apenas em sua função jurídica clássica, mas também como uma arena política. Essa concepção da arena judicial como espaço estratégia para a política baseia-se no entendimento de que os atores políticos, incluindo os partidos, utilizam os tribunais de forma deliberada para alcançar seus objetivos, que podem ir além da mera vitória legal em um caso específico.

Os partidos políticos são considerados atores centrais e privilegiados, pois possuem a capacidade de se mover e articular em diferentes "arenas" ou "mesas de jogo": a judicial, a

parlamentar, a administrativa e a social. Eles atuam em múltiplas frentes simultaneamente, adaptando suas estratégias conforme o contexto e buscando viabilizar a satisfação de suas variadas demandas por meio dos instrumentos disponíveis (Zuccolotto, 2016).

Um dos argumentos empíricos centrais explorados é a relação entre a posição do partido em relação ao governo federal e o uso da via judicial. A pesquisa afirma a sugestão da literatura de que as ações judiciais são um recurso privilegiado pelas oposições ou por grupos menos representados no Legislativo (Zuccolotto, 2016).

No entanto, o estudo revela uma nuance importante durante os governos do Presidente Lula (2003-2010): houve um aumento significativo de ADI propostas por partidos que faziam parte da coalizão governista, em comparação com os governos FHC (1995-2002). Esse fenômeno é interpretado como "fogo amigo" e atribuído ao tamanho maior e à heterogeneidade ideológica da coalizão lulista, que aumentariam a probabilidade de conflitos internos e divergências com o próprio Executivo (Zuccolotto, 2016).

Outro achado empírico relevante é a identificação dos partidos de esquerda como os usuários mais frequentes de ADI. A atuação sistemática da esquerda na oposição aos governos FHC e a continuidade de algumas políticas na gestão Lula, mesmo com um partido de esquerda no poder, são apontadas como fatores que influenciaram essa maior recorrência à via judicial (Zuccolotto, 2016).

A análise também examina a relação entre o tamanho dos partidos e o acionamento judicial. Contrariando parte da literatura, o estudo aponta que, quando consideradas as ações propostas individualmente, os partidos grandes ajuízam mais ADI do que os pequenos. Contudo, os partidos pequenos demonstraram ter resultados melhores (maior taxa de procedência total ou parcial) entre as ações que efetivamente foram julgadas (Zuccolotto, 2016).

Um aspecto que se mostrou eficaz na busca por resultados judiciais favoráveis foi a formação de blocos ou alianças entre partidos para propor ADI. Embora os blocos tenham proposto menos ações no período geral, eles obtiveram uma taxa de sucesso significativamente maior do que os partidos agindo individualmente (Zuccolotto, 2016).

As conclusões principais do trabalho de Zuccolotto convergem para a ideia de que o STF se consolidou como uma arena estratégica viável e importante para os partidos políticos brasileiros. Os partidos utilizam as ações de controle concentrado não apenas na busca de

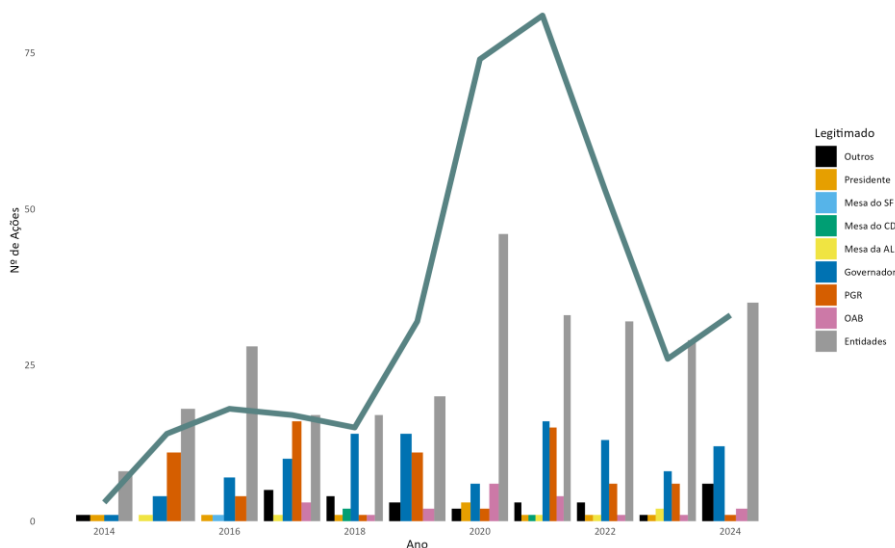
vitórias judiciais, mas também como uma ferramenta para expressar posicionamentos políticos, obter visibilidade pública e influenciar o debate político, especialmente quando a via legislativa não é suficiente ou desejável (Zuccolotto, 2016).

Esse estudo apresentado acima demonstrou a capacidade dos partidos políticos de transformarem o plenário do Supremo em arena política principalmente por meio da ADI a fim de realizar seus interesses. O que se busca agora é, sob a mesma perspectiva, observar a atuação dos partidos políticos no STF, mas quando do uso da ADPF.

Como observado no capítulo anterior, os partidos políticos foram responsáveis por 366 arguições – maior legitimado em termos de ações ajuizadas entre 2014 e 2024, ultrapassando confederações sindicais ou entidades de classe que ocupavam a primeira posição no período anterior levantado por Juliana Pontes (2013).

A Figura 9 destacou a proeminência dos partidos políticos na proposição de arguições de descumprimento de preceito fundamental. A Figura 10 apresenta o ajuizamento ao longo do tempo.

Figura 10 - Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas ao longo do tempo por cada legitimado, destacando os partidos políticos



Fonte: elaborado pelo autor.

A trajetória da linha no gráfico, que representa o número de ADPFs ajuizadas por partidos políticos, é uma expressão da judicialização da política no período analisado. Suas

flutuações não são aleatórias; elas funcionam como um sismógrafo da estabilidade política do país, com cada pico e vale correspondendo a eventos políticos cruciais.

O período de 2014 a 2018 demonstra uma ascensão significativa, embora comparativamente moderada, no uso de ADPFs por partidos políticos. Essa tendência, que se inicia em meio a uma crise econômica e política, reflete o acirramento do conflito que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A inclinação ascendente da linha durante esses anos sinaliza a transformação do STF em uma arena para disputas que não encontravam solução nos âmbitos Legislativo e Executivo. Um exemplo paradigmático é a ADPF 378, ajuizada pelo PCdoB, que compeliu o STF a definir as regras processuais do impeachment. Este ato de judicialização ilustra como os partidos, especialmente os minoritários ou de oposição, começaram a alavancar estrategicamente a ADPF não apenas para contestar políticas substantivas, mas para que o Judiciário arbitrasse as próprias regras do combate político durante um período de extremo estresse institucional.

A característica mais notável dos dados é a explosão sem precedentes de ADPFs ajuizadas por partidos políticos entre 2019 e 2022, com um ápice inequívoco em 2021. Esta explosão de litigância está ligada à presidência de Jair Bolsonaro. O uso frequente de decretos por parte de sua administração e sua postura de confronto com outras instituições provocaram uma reação igualmente intensa dos partidos de oposição. Carentes de maioria legislativa para bloquear a agenda do governo, partidos como REDE, PSB, PT, PSOL e PDT recorreram sistematicamente ao STF, utilizando a ADPF como uma forma de "veto judicial". Essa estratégia converteu a Suprema Corte no principal fórum de oposição, onde desacordos fundamentais sobre política ambiental, saúde pública, direitos humanos e a separação de poderes foram litigados, marcando o auge da judicialização da política no período analisado.

A pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, funcionou como um potente acelerador para a tendência de judicialização partidária, contribuindo decisivamente para o pico observado no gráfico. A gestão controversa e muitas vezes negacionista da crise sanitária pelo governo federal desencadeou uma onda de ADPFs por parte dos partidos de oposição. Essas ações buscavam compelir o governo a adotar medidas eficazes, como a criação de um plano nacional coordenado, a garantia da aquisição de vacinas (ADPFs 754 e 756) e a proteção de comunidades vulneráveis, como os povos indígenas (ADPF 709) e os moradores de favelas (ADPF 635). Essa profusão de litígios demonstra como, em momentos de crise nacional, onde

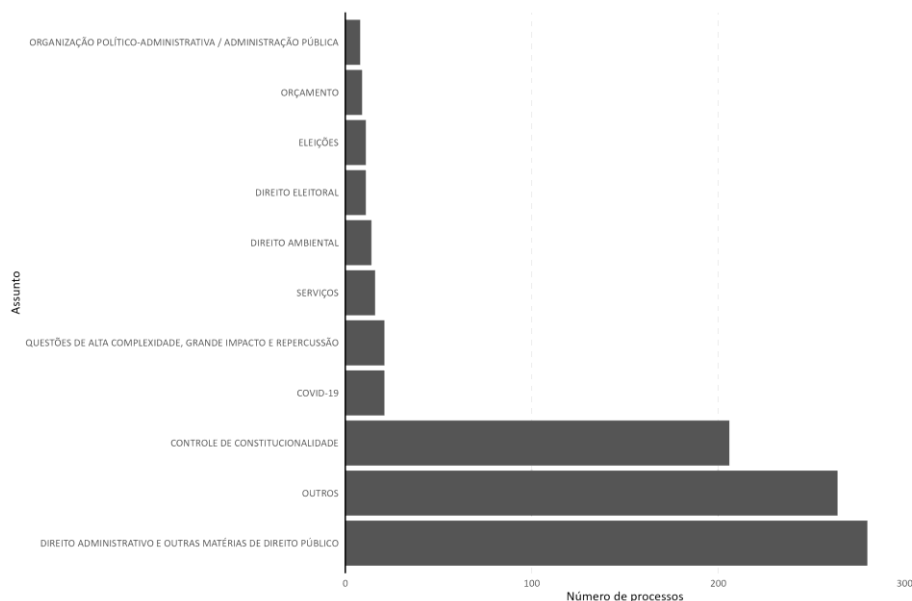
a ação (ou inação) executiva é percebida como uma ameaça direta a direitos fundamentais como a vida e a saúde, os partidos políticos utilizam a ADPF como um mecanismo de emergência para exigir a intervenção judicial e a aplicação de obrigações constitucionais.

Após o pico de 2020-2021, o gráfico revela uma queda no número de ADPFs ajuizadas por partidos, mas os valores para 2022, 2023 e de 2024 permanecem substancialmente mais elevados que a linha de base anterior a 2018. Isso sugere um "novo normal", no qual um alto nível de judicialização se tornou uma característica entrenchada do cenário político brasileiro. A diminuição em relação ao pico pode ser atribuída ao arrefecimento da fase mais aguda da pandemia e às dinâmicas políticas de um ano eleitoral (em 2022) e de uma nova administração (em 2023). Contudo, a persistência de um número elevado de ajuizamentos indica que a estratégia de recorrer ao STF foi normalizada. A contínua polarização do sistema político garante que os partidos, seja no governo ou na oposição, agora vejam o Judiciário como uma arena permanente e legítima para a luta política.

Revela-se uma mudança estrutural na democracia brasileira: o papel dos partidos políticos na definição da agenda constitucional do Supremo Tribunal. Diferentemente da litigância mais institucional do PGR e da OAB, as fortes oscilações nas ADPFs partidárias demonstram uma relação com o ciclo político de governo e oposição. Esse fenômeno, que a literatura acadêmica denomina "partidarização" do controle de constitucionalidade, significa que as questões sobre o que constitui um "preceito fundamental" são cada vez mais enquadradas pela ótica do conflito partidário. Isso acarreta implicações profundas, transformando o STF em um árbitro da governança cotidiana e de disputas políticas.

A análise dos principais assuntos objeto de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) ajuizadas por partidos políticos entre 2014 e 2024, conforme representado na Figura 11, oferece uma visão geral de concentração de processos em duas categorias principais: "Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público" e "Controle de Constitucionalidade". Essa temática demonstra que o epicentro do confronto político na arena judicial não se restringe à contestação de leis em sentido estrito, mas avança sobre o controle do próprio aparato estatal, a condução de políticas públicas e a definição das regras fundamentais do jogo político.

Figura 11 - Principais assuntos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor

A proeminência dessas áreas sugere que os partidos políticos utilizam a ADPF de forma estratégica e sistemática não apenas como um instrumento de oposição legislativa, mas como uma ferramenta para auditar, influenciar e, em última instância, disputar o controle sobre a máquina governamental e a interpretação da ordem constitucional (Villela, 2019). Este padrão indica a consolidação do STF como uma arena decisória para conflitos que transcendem a mera legalidade, adentrando o mérito da governança e da administração pública.

A categoria "Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público" como o tema mais recorrente nas ADPFs partidárias é um sintoma inequívoco da intensificação do controle judicial sobre o Poder Executivo. Este dado revela que os partidos, especialmente os de oposição, converteram o STF em um fórum privilegiado para a fiscalização e contestação de atos administrativos, decretos, portarias e omissões governamentais na implementação de políticas públicas (Araújo, 2022). A Constituição de 1988, ao detalhar um vasto rol de direitos sociais e deveres estatais, tornou a ação governamental amplamente justificável, permitindo que a inércia ou a atuação administrativa contrária aos preceitos fundamentais seja questionada diretamente na Suprema Corte (Costa, 2013). Casos emblemáticos como a ADPF 854, que questionou as práticas do "orçamento secreto" por violação a princípios da administração pública como transparência e impessoalidade, e a ADPF 760, que visou compelir o governo a agir contra o desmatamento na Amazônia, ilustram como a ADPF é manejada para exercer um

controle concreto sobre a gestão pública, transformando o Judiciário em um ator central na avaliação da eficácia e da constitucionalidade das políticas governamentais.

A categoria "Controle de Constitucionalidade" pode ser interpretada como uma forma de "meta-litígio", na qual os partidos não questionam uma política específica, mas as próprias regras do jogo político e da separação de poderes, demandando que o STF atue como o árbitro final das competências constitucionais (Lima; Silveira, 2024).

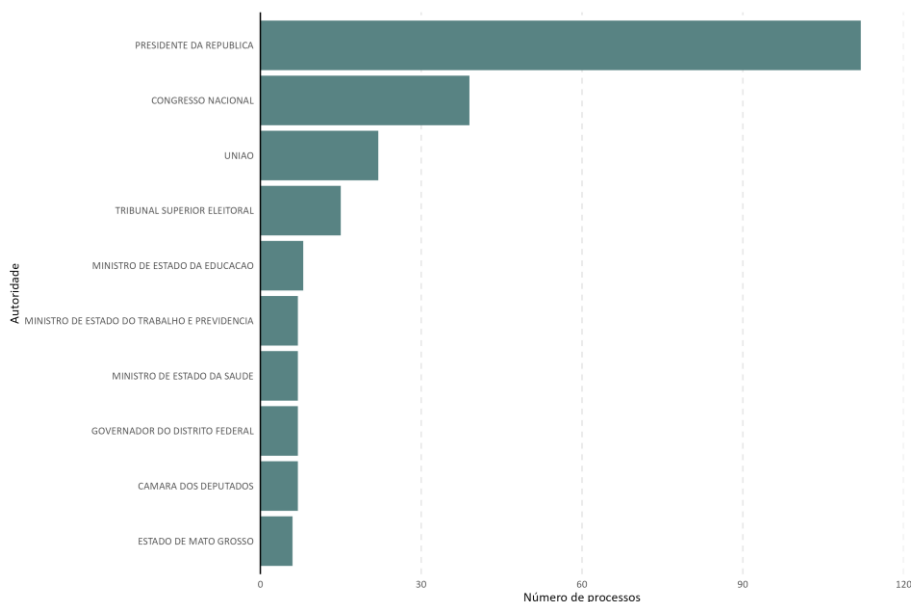
As categorias de frequência intermediária e baixa, como "COVID-19", "Direito Ambiental", "Orçamento" e "Direito Eleitoral", ilustram a dupla natureza da judicialização estratégica: reativa e proativa. O tema "COVID-19" exemplifica a judicialização reativa, impulsionada por uma crise nacional aguda. Durante a pandemia, a inércia e os conflitos federativos levaram os partidos a acionarem o STF para solucionar impasses urgentes sobre medidas sanitárias, aquisição de vacinas e transparência de dados, posicionando a Corte como uma gestora de crise e árbitra do pacto federativo (Oliveira; Madeira, 2021). Em contraste, temas como "Direito Ambiental", "Orçamento" e "Direito Eleitoral" representam a judicialização proativa ou de "agenda-setting". Nesses casos, os partidos utilizam a ADPF para pautar debates, construir barreiras contra retrocessos ou para moldar as regras da competição política a seu favor, como nas disputas sobre financiamento de campanha e tempo de propaganda eleitoral.

Em síntese, a Figura 11 em análise funciona como um barômetro do período de 2014 a 2024, mapeando as fraturas e arenas de conflito. A distribuição temática das ADPFs ajuizadas por partidos políticos evidencia uma prática madura e institucionalizada de judicialização, na qual a via judicial não é um recurso de exceção, mas um componente central e permanente da estratégia política, tanto para governar quanto para exercer oposição (Villela, 2019). Este fenômeno, por sua vez, consolidou o Supremo Tribunal Federal não como um espectador relutante, mas como uma instituição indispensável e protagonista no cenário político nacional, cuja decisão reflete e, em muitos casos, define os rumos dos debates sociais, econômicos e institucionais do país.

Uma vez mapeado os assuntos, passa-se a análise de quem os legitimados demandam. Obviamente, por ser um processo objetivo, a ADPF não possui um "polo passivo" tradicional, já que é a norma em abstrato que está sendo julgada. Todavia, é contra o ato da autoridade

que os legitimados demandam e é na perspectiva do confronto contra a autoridade que emanou o ato que parte essa análise.

Figura 12 - Principais atores que emanaram os atos questionados nas arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas por partidos políticos entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor

A análise da distribuição do polo passivo apresenta uma concentração de ações contra o "Presidente da República", o "Congresso Nacional" e a "União" evidenciando uma estratégia consolidada por parte das agremiações partidárias, especialmente as de oposição, que veem no STF um campo de batalha alternativo para reverter derrotas políticas e legislativas. A ADPF, com seu objeto amplo que abarca qualquer "ato do Poder Público" e seu caráter subsidiário, transformou-se em um instrumento de alta voltagem política, utilizado para contestar desde atos normativos até políticas públicas e omissões governamentais.

A proeminência do "Presidente da República" como o principal alvo das ADPFs reflete a centralidade do chefe do Executivo nos embates políticos do período, uma tendência que se acentuou drasticamente durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Essa judicialização massiva foi, em grande parte, uma resposta ao que a literatura acadêmica denominou "infralegalismo autoritário" (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023): o uso sistemático de decretos e atos infralegais para contornar o processo legislativo e implementar uma agenda ideológica. A gestão da pandemia de COVID-19, o tema mais judicializado do período, seguiu roteiro semelhante, com ADPFs questionando a omissão na compra de vacinas (ADPFs 754 e 756), a

falta de transparência na divulgação de dados (ADPF 690) e a conduta do próprio presidente em relação às medidas sanitárias (ADPF 845). Contudo, é preciso notar que essa tática antecede o governo Bolsonaro, tendo sido empregada para desafiar medidas estruturais da gestão de Michel Temer, como a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17), objeto da ADPF 324.

Quando o polo passivo se desloca para o "Congresso Nacional", a ADPF assume a função de uma apelação direta de uma derrota parlamentar para a arena judicial. Por outro lado, o acionamento da "União" como polo passivo pode indicar contextos de questionamentos mais difusos, que miram políticas públicas sistêmicas, omissões administrativas ou conflitos federativos. Isso inclui desde a responsabilidade da União em garantir o financiamento de políticas nacionais até a sua atuação em disputas fiscais, como a inscrição indevida de estados em cadastros de inadimplentes, o que demonstra a amplitude de conflitos que são canalizados para o STF.

A análise das categorias subsequentes, como os ministérios, revela uma transição do controle de constitucionalidade em abstrato para uma forma de supervisão e microgestão de políticas públicas. Os partidos não se limitam a contestar grandes reformas, mas também portarias, resoluções e a própria execução orçamentária. Essa tendência força o STF a se aprofundar em questões técnicas e administrativas, um papel para o qual a Corte tem buscado desenvolver novos parâmetros. Essa abordagem foi visível no julgamento da "ADPF das Favelas" (ADPF 635), onde o STF não apenas impôs restrições às operações policiais, mas também demandou a elaboração de um plano para a redução da letalidade.

Finalmente, a presença de órgãos do próprio Judiciário, como o "Tribunal Superior Eleitoral" (TSE) e o "Superior Tribunal de Justiça" (STJ), no polo passivo das ADPFs, consolida o STF como o árbitro final de todo o sistema jurídico nacional. Os partidos políticos atuam como catalisadores de tensões intra-institucionais, provocando a Suprema Corte para uniformizar a interpretação do direito. A ADPF 416, ajuizada pelo Partido da Mulher Brasileira contra uma resolução do TSE que alterava a distribuição de fundo partidário e tempo de propaganda, é um exemplo de como as regras do jogo político são levadas à arbitragem do STF. De forma ainda mais incisiva, a ADPF 993, proposta pelo Solidariedade, questionou diretamente uma tese jurisprudencial consolidada pelo STJ, e a jurisprudência do STF tem admitido o cabimento de ADPF contra enunciados de súmula, desde que satisfeito o requisito da subsidiariedade. Esse fenômeno demonstra que a judicialização transcende o embate clássico entre os Poderes

Executivo e Legislativo, estendendo-se para a resolução de conflitos internos ao próprio sistema de justiça, com o STF exercendo um papel de cúpula incontestável.

Diferentemente da ADI que se presta para leis e atos normativos, a ADPF possui um objeto mais amplo: ato do poder público. Dessa forma, ela representa mais do que um mero instrumento de controle de constitucionalidade. Nesse cenário, a próxima análise representada na Figura 13 se constitui da legislação relacionada à ADPF – isto é, o ato do poder público que vem a ser questionado. A proeminência visual de cada termo na nuvem de palavras funciona como um indicador de frequência e da relevância dos atos que são levados ao Supremo.

Figura 13 - Nuvem de palavras da legislação relacionada às arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor

A proeminência dos termos lei e decreto no centro da nuvem de palavras indica que o principal foco das ações recai sobre os atos normativos nucleares do Legislativo e do Executivo. O fato de serem os alvos mais frequentes de impugnação demonstra o uso da ADPF como arena estratégia de contestação política, reforçando o papel do Tribunal para além do mero exercício do controle jurídico formal, posicionando-o como árbitro de disputas políticas.

A presença dos termos “municipal” e “município” releva uma das características marcantes dessa classe processual: a possibilidade de impugnar leis e atos normativos municipais – categorias que não podem ser colocadas frente a uma ADI. Conforme a jurisprudência consolidada do STF, a ADI não é o instrumento cabível para o controle abstrato de leis municipais em confronto direto com a Constituição Federal, criando uma lacuna sistêmica no controle de constitucionalidade. A ADPF, a partir de sua regulamentação pela Lei nº 9.882/99, preencheu essa lacuna, tornando-se o principal, e por vezes único, canal para que o Tribunal exerça essa fiscalização de forma concentrada.

A frequência com que atos municipais são questionados, conforme sugere a nuvem de palavras, ilustra a consolidação do STF como o árbitro de grandes crises da Federação (Dantas, 2020), intervindo diretamente em questões locais que vão desde políticas urbanas e tributárias até temas de grande repercussão nacional, como as leis inspiradas no movimento "Escola sem Partido" e normas sobre saúde pública, como a exigência de vacinação.

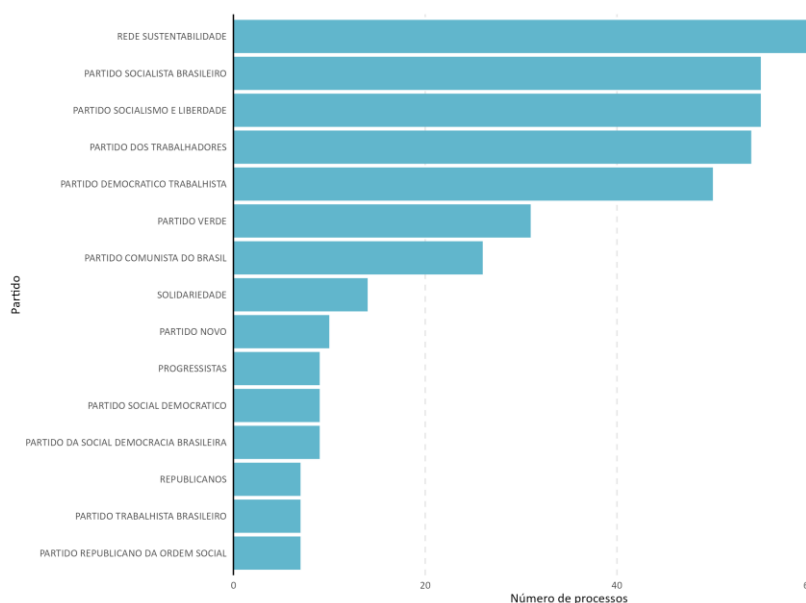
A visualização de termos como portaria e resolução, ainda que com menor destaque que lei e decreto, demonstra que o alcance fiscalizatório da ADPF transcende os atos normativos primários, penetrando na esfera da administração pública e na regulamentação.

A presença do termo "outros" é particularmente interessante: representa a vocação residual e expansiva da ADPF para abranger um universo de "atos do poder público" que escapam a outras formas de controle concentrado, incluindo atos de efeitos concretos, omissões estatais e, como a jurisprudência tem admitido, até mesmo decisões judiciais reiteradas que configurem um padrão de violação a preceitos fundamentais.

Em uma visão de conjunto, a nuvem de palavras funciona como uma heurística visual que encapsula a expansão da jurisdição constitucional no Brasil na última década. A configuração gráfica, com lei, decreto e os entes federativos no centro, e uma miríade de outros termos representando atos infralegais (portaria) e áreas de políticas públicas relacionadas à ministério ou secretarias (saúde, educação) em sua órbita, espelha a estrutura do próprio fenômeno da judicialização. Este processo parte de um núcleo de controle sobre as grandes deliberações políticas e se irradia para todos os níveis da federação e para as mais diversas espécies de atos estatais.

Longe de ser uma prática distribuída de forma homogênea entre os partidos, a litigância constitucional via ADPF é um recurso mobilizado por um grupo específico de partidos, alinhados a um campo ideológico bem definido. Como demonstra a Figura 14 um conjunto restrito de legendas — Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) — responde pela maioria das ações propostas.

Figura 14 - Partidos políticos que mais ajuizaram arguições de descumprimento de preceito fundamental entre 2014 e 2024



Fonte: elaborado pelo autor

Essas agremiações, consistentemente posicionadas no espectro que vai da centro-esquerda a esquerda, somam, juntas, mais de 250 processos, indicando uma correlação robusta entre o perfil ideológico e a propensão ao uso do Judiciário como arena de disputa política.

Em um contraste eloquente, os dados evidenciam a baixíssima atividade judicial dos partidos tradicionalmente associados ao centro e à direita, notadamente aqueles que compõem o núcleo do agrupamento informal conhecido como "Centrão". Legendas como Progressistas (PP), Partido Social Democrático (PSD) e Republicanos, que detiveram considerável poder de barganha e ocuparam espaços relevantes no Executivo e no Legislativo ao longo de todo o período analisado, figuram na parte inferior do gráfico, com um número residual de ADPFs ajuizadas.

Essa abstenção judicial não pode ser interpretada como ausência de discordâncias políticas, mas sim como a manifestação de uma estratégia política distinta. Para esses partidos, a influência política é exercida primariamente por meio da negociação direta com o poder Executivo, da ocupação de cargos na máquina estatal e do controle sobre fatias do orçamento, em uma lógica transacional que privilegia a composição em detrimento do confronto. O recurso

ao STF, nesse modelo, representaria um ato de hostilidade que poderia comprometer canais de diálogo e barganha, sendo, portanto, estrategicamente evitado.

O caso da Rede Sustentabilidade merece uma análise particular, pois ilustra de forma exemplar o conceito de judicialização como estratégia política central. Embora seja um partido com representação parlamentar modesta, a REDE lidera de forma destacada o ranking de propositura de ADPFs. Esse perfil hiper-litigante demonstra uma escolha deliberada e consciente de fazer do Judiciário o principal palco de sua atuação política. A estratégia se mostra especialmente proeminente na pauta ambiental, onde a REDE se consolidou como uma vanguarda da litigância climática e de proteção de biomas, desafiando sistematicamente atos do Executivo que considerava prejudiciais ao meio ambiente, sobretudo durante o governo de Jair Bolsonaro. Para um partido com poucos votos no Congresso, a via judicial oferece uma plataforma onde a força dos argumentos jurídicos e a ressonância pública da causa podem superar a desvantagem numérica, permitindo-lhe pautar o debate nacional e obter vitórias políticas concretas que seriam inalcançáveis na arena legislativa.

A ADPF 651, por exemplo, questionou com sucesso o decreto presidencial que alterou a composição do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), excluindo a participação da sociedade civil. A decisão do STF, ao restabelecer a participação social, representou uma vitória direta para a agenda participativa e ambientalista da REDE. De forma semelhante, a ADPF 760, ajuizada em conjunto com outros partidos, levaram o STF a determinar que o governo federal retomasse e executasse o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

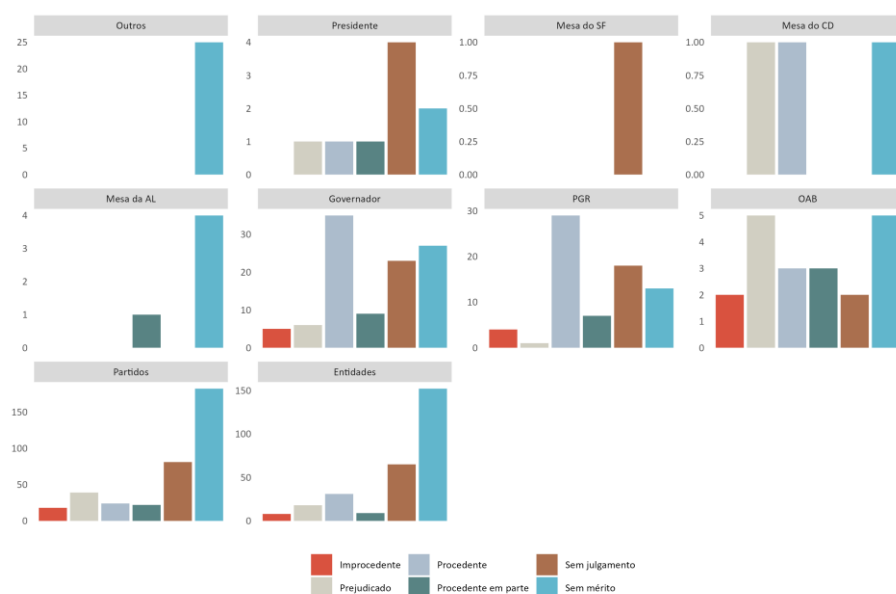
O PSOL, por sua vez, tem se destacado na utilização da ADPF para a defesa de direitos humanos e de minorias. Um caso emblemático é a ADPF 976, ajuizada em conjunto com a REDE e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que resultou em uma decisão do ministro Alexandre de Moraes, posteriormente referendada pelo Plenário, reconhecendo a violação massiva de direitos da população em situação de rua e determinando uma série de medidas a serem adotadas por todos os entes federativos. Com essa ação, o PSOL conseguiu transformar uma pauta central de seu programa em uma política pública de âmbito nacional, sem o custo político da aprovação entre parlamentares. Para esses partidos, cada ADPF é também um ato de comunicação política. A judicialização gera cobertura midiática, mobiliza suas bases sociais e solidifica sua imagem perante o eleitorado como defensores intransigentes de suas causas.

Trata-se de um uso altamente eficiente de recursos políticos limitados para alcançar um impacto desproporcional.

Propor uma ação não necessariamente significa obter o resultado de mérito procedente. Conforme observado anteriormente na Figura 8, a maior das ações nem sequer tem o mérito apreciado. Esse resultado se reflete de forma homogênea entre todos os legitimados? Os partidos políticos refletem esse resultado?

A resposta para a primeira pergunta é negativa. A Figura 15 mostra como cada legitimado obtém sucesso na sua proposição:

Figura 15 - Resultado das arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas entre 2014 e 2024 por legitimado



Fonte: elaborado pelo autor

Uma análise superficial permite verificar que o julgamento sem resolução de mérito é proeminente, principalmente entre os partidos políticos e as entidades. Isso mostra, de um ponto precipitado, que muito embora esses dois atores litigam em grande escala, suas proposições não são geralmente recebidas pelo Tribunal – que utiliza de mecanismos processuais como a pertinência temática e a subsidiariedade, como método de contenção. Doutro lado, quando suas ações são conhecidas, tendem a ser julgadas com sucesso. Aliás, de modo geral, é difícil verificar legitimados cujas proposições foram decididas improcedentes.

Os atores estatais de cúpula (Governadores, Presidente da República e PGR) revelam um uso da ADPF instrumental e técnico. O volume comparativamente baixo de ações ajuizadas por esses legitimados, associado a uma taxa de sucesso mais expressiva (considerando as decisões de procedência total ou parcial), sugere que a ADPF é empregada de forma estratégica e seletiva. Para esses atores, o objetivo principal não parece ser a contestação política aberta, mas sim a utilização da jurisdição constitucional como uma ferramenta de governança, de resolução de conflitos federativos e de tutela da integridade da ordem constitucional. Essa abordagem contrasta fortemente com a litigância de massa observada em outros perfis de legitimados, indicando que, para os agentes estatais, a ADPF funciona como um mecanismo de "calibração" do sistema político, e não como uma arena primária de embate.

O perfil de litigância dos Governadores de Estado é emblemático do uso da ADPF para a defesa do pacto federativo. O gráfico demonstra um número moderado de ações, com uma distribuição relevante entre resultados de "Procedente", "Procedente em parte" e "Sem mérito". Essa configuração é consistente com a utilização do instrumento para dirimir conflitos de competência com a União, questionar a constitucionalidade de leis federais que impactam a autonomia estadual e resolver disputas tributárias (Simon; Dal Ri, 2020). Um exemplo paradigmático foi a ADPF 848, na qual 17 governadores se uniram para questionar a competência de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) federal para convocá-los, acionando o STF para proteger a separação de poderes e a autonomia dos entes federados.

O Procurador-Geral da República, por fim, exhibe um padrão de litigância que reflete seu papel singular como *custos constitutionis* (fiscal da Constituição). Embora o volume de ações seja baixo, a proporção de decisões de mérito favoráveis é notável. A legitimidade do PGR para o controle de constitucionalidade é universal, não dependendo da demonstração de pertinência temática, o que lhe confere ampla liberdade de atuação. Estudos empíricos sobre ADI (Gomes, 2013), cujas conclusões podem ser extrapoladas para as ADPFs, indicam que a PGR possui uma taxa de sucesso estatisticamente superior. Isso decorre menos de uma suposta deferência do STF e mais da expertise técnica do órgão e de uma seleção estratégica de casos que apresentam alta probabilidade de êxito jurídico. O ajuizamento de uma ADPF pelo PGR carrega, portanto, um capital técnico e institucional que sinaliza ao Tribunal a seriedade e a relevância da questão constitucional posta, diferenciando sua atuação daquela de natureza eminentemente política (Hartmann; Ferreira; Rego, 2016).

Em contraste com os atores estatais, partidos políticos e entidades revelam um padrão de litigância de contestação. O volume alto de ações ajuizadas por esses legitimados, combinado com a predominância de resultados "Sem mérito", evidencia um uso estratégico do STF não apenas como um tribunal, mas como uma arena para o embate político e para o *agenda-setting*. Para esses atores, o ato de ajuizar uma ADPF frequentemente se torna um fim em si mesmo. A busca por visibilidade midiática, o enquadramento do debate público em seus próprios termos e o desgaste de adversários políticos podem ser objetivos tão ou mais importantes do que a obtenção de uma decisão judicial favorável.

A alta taxa de extinção de suas ações na categoria "Sem mérito" não indica necessariamente a má-fé ou a fragilidade jurídica de todas as suas teses. Em vez disso, ela é um reflexo direto da aplicação rigorosa, por parte do STF, do princípio da subsidiariedade. Em muitos dos casos levados pelos partidos, existe outro meio processual considerado eficaz para sanar a lesividade, mas a ADPF é a via escolhida por seu elevado impacto simbólico e político, ainda que fadada ao não conhecimento. De forma similar, as entidades de classe enfrentam não apenas a barreira da subsidiariedade, mas também a exigência de "pertinência temática", que impõe a necessidade de demonstrar uma conexão direta entre o objeto da ação e seus fins institucionais, funcionando como um filtro adicional que contribui para o elevado número de processos extintos.

Apesar da aparente ineficácia judicial, seria um erro desconsiderar o impacto dessa modalidade de litigância. São precisamente esses os protagonistas no ajuizamento das mais importantes e transformadoras ADPFs de caráter estrutural, que visam remediar violações sistêmicas e complexas de direitos. Casos como a ADPF 347, que reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" do sistema carcerário e foi proposta pelo PSOL, e a ADPF 743, sobre a política ambiental, ajuizada pela Rede Sustentabilidade, demonstram uma sofisticação da estratégia de judicialização. Ela evolui da simples contestação pontual para a proposição de soluções judiciais complexas para falhas estruturais do Estado.

A análise dos padrões de litigância revela apenas uma face do fenômeno; a outra é o papel ativo do próprio Supremo Tribunal Federal. Os resultados na Figura 15 - "Sem mérito", "Sem julgamento" e "Prejudicado" - não devem ser interpretados meramente como insucessos dos autores das ações. Pelo contrário, eles representam as principais ferramentas de *gatekeeping* (controle de acesso) que o STF emprega para gerenciar o intenso fluxo da

judicialização. Longe de ser um receptor passivo de demandas, o Tribunal atua como um porteiro seletivo, que, por meio da aplicação de requisitos de admissibilidade e do manejo de sua pauta, escolhe ativamente quais conflitos políticos serão elevados ao status de questões constitucionais de mérito. Essa gestão processual é fundamental para a sobrevivência institucional da Corte em um ambiente de alta politização, permitindo-lhe absorver a pressão política sem que sua agenda decisória seja completamente capturada por ela.

A principal ferramenta de filtragem do STF é o princípio da subsidiariedade, consagrado no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, que veda a admissão de ADPF quando houver outro meio eficaz para sanar a lesão. A aplicação deste requisito pode e a vasta maioria das ações extintas sem análise de mérito, especialmente aquelas ajuizadas por partidos políticos e entidades de classe, que frequentemente buscam no STF uma solução para controvérsias que poderiam, em tese, ser resolvidas em instâncias ordinárias ou por outros instrumentos processuais.

O controle de acesso do Tribunal, contudo, não se esgota nos requisitos formais de admissibilidade. Mesmo uma ADPF formalmente admitida pode permanecer anos sem um julgamento de mérito. Aqui entra em cena o "poder de agenda" ou poder de pauta, um mecanismo de *gatekeeping* informal, porém extremamente poderoso, exercido principalmente pela Presidência do STF e pelo Relator. A decisão de quando pautar um processo permite ao Tribunal modular o tempo de sua intervenção, podendo acelerar um debate que considera urgente ou postergar uma decisão em um tema politicamente explosivo, influenciando diretamente a agenda política. O resultado "prejudicado", por sua vez, revelam outra faceta dessa dinâmica: o simples ajuizamento de uma ADPF pode gerar pressão suficiente para que o Poder Legislativo ou Executivo revogue ou altere o ato questionado, tornando a ação sem objeto. Isso demonstra que o impacto da judicialização muitas vezes ocorre antes mesmo de uma decisão final da Corte.

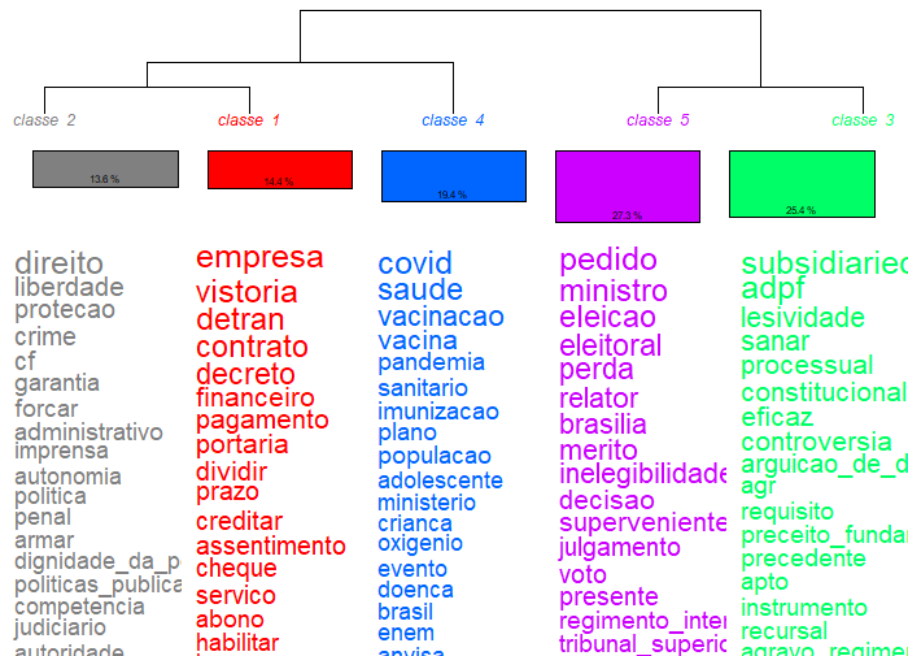
5.1.1 A resposta do tribunal à judicialização partidária

Foi possível notar até o momento como os legitimados, especialmente os partidos políticos, levam as suas pautas ao STF por meio da ADPF. Agora, a dissertar-se-á acerca da resposta do Tribunal: as decisões do Tribunal nas ações propostas pelos partidos políticos.

5.1.2 Classificação Hierárquica Descendente das decisões sem resolução de mérito

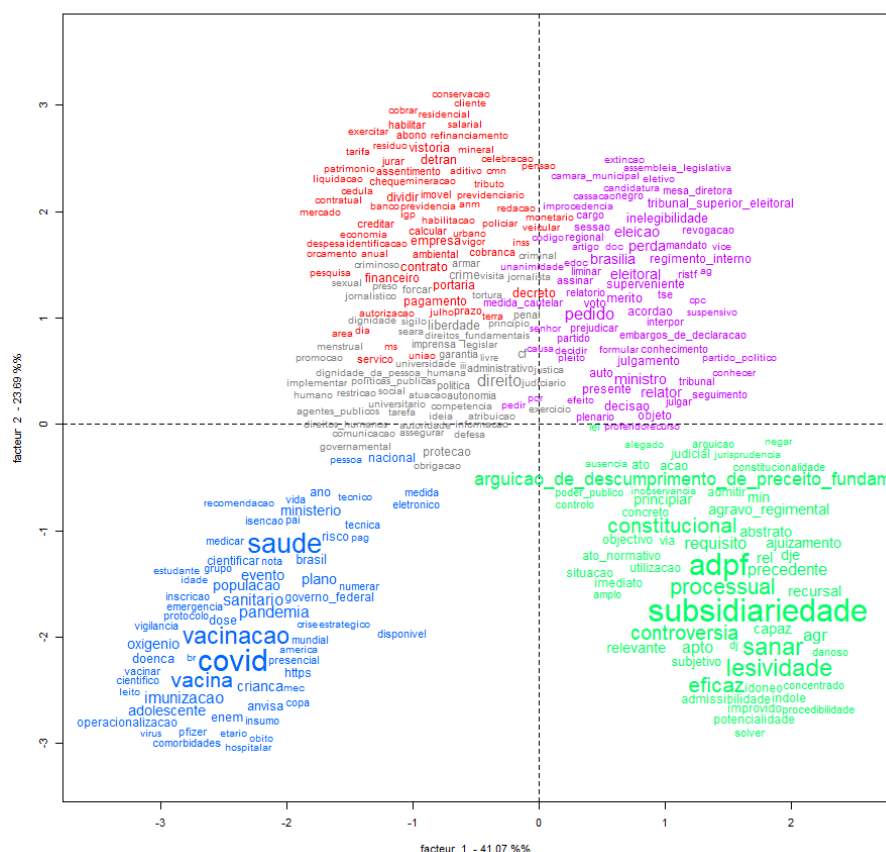
A análise da CHD sobre as decisões em ADPF resolvidas sem mérito revela, em sua primeira e mais fundamental clivagem, uma tensão estruturante: o confronto entre os atores políticos e a linguagem de contenção do Supremo Tribunal Federal. A primeira e mais significativa partição no dendrograma (Figura 16) divide o corpus em dois macrodomínios, revelando o principal eixo de oposição dentro dos dados, o que também é visualizado na análise fatorial de correspondência (Figura 17). Esta divisão fundamental separa o discurso focado nos mecanismos de admissibilidade e jurisdição daquele voltado para as questões de mérito das políticas públicas e dos direitos em disputa.

Figura 16 - Dendrograma gerado a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões sem resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor no IRaMuTeQ

Figura 17 - Análise Fatorial de Correspondência das classes geradas a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões sem resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor no IRaMuTeQ

De um lado, um mosaico de litigância política, congrega as Classes 1, 2 e 4, que juntas representam 47,4% do corpus e encapsulam a substância das demandas levadas à Corte pelos partidos. Este léxico é o da política em ação, abrangendo desde a contestação de atos econômicos concretos (Classe 1) e a gestão da crise sanitária da COVID-19 (Classe 4), até a sua fundamentação em princípios constitucionais abstratos (Classe 2).

Do outro lado, o discurso da contenção judicial reúne as Classes 3 e 5 (52,7% do corpus), que articulam as razões para a inadmissibilidade das ações. Este é o vocabulário do próprio Tribunal, centrado na barreira da subsidiariedade (Classe 3) e na gestão processual de litígios, com destaque para a matéria eleitoral (Classe 5). Essa divisão primordial não é meramente temática; ela espelha um diálogo interrompido, onde as pretensões políticas dos partidos colidem com o muro dos requisitos processuais erguido pelo STF.

A análise granular de cada uma das cinco classes lexicais permite aprofundar a compreensão sobre os temas e argumentos que estruturam as decisões terminativas do STF. O Quadro 3 sintetiza as características de cada classe:

Quadro 3 - Classes geradas a partir da CHD das ADPF julgadas sem resolução de mérito

Classe	Nome Proposto	Tema Central	Vocabulário Chave
3	O Guardião da Subsidiariedade: A ADPF como <i>Ultima Ratio</i>	Inadmissibilidade processual da ADPF.	subsidiariedade, requisito, sanar, lesividade, adpf, processual
5	A Arena Eleitoral no STF: Disputas de Poder e Inelegibilidade	Contencioso eleitoral e decisões do TSE.	eleicao, inelegibilidade, tse, ministro, relator, voto
4	A Judicialização da Emergência: Saúde Pública e a Pandemia	Políticas públicas de saúde na crise da COVID-19.	covid, saude, vacina, pandemia, anvisa, ministerio
1	O Controle de Atos Infralegais	Impugnação de atos de governança econômica e administrativa.	empresa, contrato, decreto, portaria, financiamento, pagamento
2	A Invocação de Preceitos Fundamentais: A Gramática do Constitucionalismo	A linguagem abstrata dos direitos e competências constitucionais.	direito, liberdade, protecao, competencia, cf, garantia

Fonte: elaborado pelo autor

5.1.2.1 O Guardião da Subsidiariedade: A ADPF como *Ultima Ratio*

A classe 3 (25,4%) é a personificação lexical do papel primário de *gatekeeping* do STF. Seu vocabulário é dominado por termos que definem os limites processuais da ADPF: subsidiariedade, requisito, processual, lesividade, sanar, eficaz, e o próprio nome do instrumento, ADPF e arguição de descumprimento de preceito fundamental. Este discurso não se preocupa com os méritos substantivos da reivindicação política, mas sim se a reivindicação pode ser ouvida neste foro específico.

O argumento central mobilizado pelo STF é que a ADPF é um remédio extraordinário de última instância. Seu uso só é permitido quando não existe outro meio eficaz para sanar a alega lesividade.

A frequência desta classe demonstra que uma porção significativa da judicialização política falha porque os partidos ignoram ou não conseguem superar essa barreira

fundamental. A decisão na ADPF 340, ajuizada por um diretório municipal de um partido político, é um exemplo paradigmático. O STF indeferiu a ação com base em dois fundamentos formais centrais a este mundo lexical: ilegitimidade ativo, afirmando que apenas o diretório nacional de um partido pode ajuizar tais ações, e o princípio da subsidiariedade. A Corte observou que outros remédios (recurso especial e extraordinário) estavam disponíveis e pendentes, constituindo um outro meio eficaz de sanar a suposto lesividade.

5.1.2.2 A Arena Eleitoral no STF: Disputas de Poder e Inelegibilidade

Este cluster revela a judicialização da política eleitoral. O vocabulário é uma mistura de atores institucionais (ministro, relator, TSE), atos processuais (decisão, julgamento, voto) e resultados de alto impacto (eleição, inelegibilidade, perda de mandato). Isso demonstra que os partidos políticos podem recorrer ao STF para contestar as regras e os resultados da competição política. No entanto, sua posição dentro do supercluster processual (juntamente com a classe 3) é reveladora. Sugere que, ao lidar com esses casos, as decisões do STF muitas vezes se baseiam em fundamentos processuais, como a inadequação do uso de uma ADPF como substituto de um recurso (sucedâneo recursal) ou a deferência à jurisprudência especializada do TSE.

A ADPF 603 pode exemplificar esta classe. Ajuizada pelo partido Solidariedade, contestava uma decisão do TSE sobre o prazo de inelegibilidade. A decisão do STF de indeferir o caso, de lavra do ministro relator Dias Toffoli, girou em torno do princípio da subsidiariedade e da impropriedade de usar uma ADPF para "rediscutir decisão tomada em recurso extraordinário com repercussão geral". O Tribunal apontou que a matéria já havia sido tratada pelas cortes eleitorais e que a ADPF estava sendo usada como sucedâneo recursal, reforçando a autoridade e a finalidade das decisões do TSE e suas próprias regras de filtragem processual.

A centralidade desta classe reflete o que Eduardo Meira Zauli (2011) descreve como a "judicialização da competição eleitoral", um aspecto proeminente da judicialização da política no Brasil, impulsionado pela inserção institucional da Justiça Eleitoral nos processos eleitorais. O vocabulário desta classe (TSE, eleição, inelegibilidade) é o léxico desse campo de batalha. A análise de João Andrade Neto (2010) sobre a "natureza da jurisdição eleitoral" ajuda a compreender a tensão aqui presente: as acusações de judicialização surgem quando decisões

judiciais são percebidas como inovadoras ou invasivas da esfera política. Contudo, o fato de esta classe se agrupar com a Classe 3 (Subsidiariedade) sugere que o STF, ao invés de mergulhar no mérito político, frequentemente utiliza argumentos processuais para se auto-restringir, reforçando a autoridade do TSE e evitando funcionar como uma instância revisora universal da justiça especializada.

5.1.2.3 A Judicialização da Emergência: Saúde Pública e Pandemia

A Classe 4 representa uma forma de judicialização historicamente específica e intensa, desencadeada pela pandemia de COVID-19. Seu vocabulário é concreto e urgente: COVID, saúde, vacina, pandemia, imunização, oxigênio. Inclui também atores institucionais chave como o Ministério da Saúde e a Anvisa. O surgimento desta classe grande e distinta destaca como a crise de saúde pública abriu uma frente nova e crítica para o litígio político. A excepcionalidade da situação parece ter reduzido a relutância da Corte em intervir. Os partidos usaram a ADPF para desafiar a gestão da crise pelo executivo, exigindo ação na aquisição de vacinas, implementação de um plano nacional de imunização e proteção para populações vulneráveis como criança e adolescente.

A ADPF 756 é o documento maior e mais central no cluster azul. A ação foi ajuizada para contestar as ações e omissões do governo federal em relação à pandemia, particularmente a aquisição da vacina Coronavac e o plano mais amplo de imunização. As decisões dentro desta ADPF, como aquelas que compeliram o Ministério da Saúde a criar um plano de vacinação com base científica e afirmaram o papel da Anvisa, mostram o STF sendo diretamente envolvido na gestão da resposta de saúde pública, demonstrando como esta crise específica gerou um discurso único e poderoso de intervenção judicial em políticas públicas. Embora a ação tenha sido extinta sem resolução de mérito dada a perda superveniente do objeto, ele foi resguardado por liminares deferidas ao longo do processo.

A análise de Lui e outros (2023) sobre a atuação do STF durante a crise sanitária é particularmente relevante, pois demonstra como os ministros instrumentalizaram evidências científicas como um operador argumentativo para legitimar suas decisões e se contrapor a posturas negacionistas do Executivo. O vocabulário desta classe, com termos como Anvisa, ciência e vacina, materializa essa tendência.

5.1.2.4 O Controle dos Atos Infralegais

Representando 14,4% do corpus, esta classe captura a judicialização da governança cotidiana e da regulação econômica. Seu léxico é o do estado administrativo: empresa, contrato, financiamento, decreto, portaria, pagamento, serviço. Isso mostra os partidos políticos tentando usar o STF, via ADPF, não apenas para grandes questões constitucionais, mas para intervir em políticas administrativas e econômicas específicas, numa clara tática de litigância estratégica. Frequentemente, são contestações a atos infralegais (decreto, portaria) que têm consequências financeiras ou operacionais tangíveis para certos setores ou regiões. O caso da ADPF 923 é um exemplo claro do discurso nesta classe.

O partido PSB contestou uma portaria do Ministério da Agricultura que estabelecia um calendário de semeadura de soja. A disputa era altamente técnica, envolvendo os interesses de empresa (agronegócio) e a regulação de uma atividade específica. A decisão do STF de indeferir o caso destaca as dificuldades de tal reivindicação, apontando para a natureza temporária da portaria (levando a uma perda superveniente de objeto) e a falha do partido em fornecer evidências técnico-científicas suficientes. Isso ilustra a dinâmica central da Classe 1: a tentativa de judicializar um ato administrativo específico e técnico, que o STF se recusa a analisar, apontando para o escopo limitado do ato ou o exaurimento de seus efeitos.

A temática desta classe dialoga diretamente com a discussão sobre o controle de constitucionalidade de atos normativos infralegais. A jurisprudência histórica do STF, como aponta a literatura, era restritiva, considerando que um conflito entre um ato secundário (como uma portaria ou decreto) e a Constituição seria, na verdade, um problema de ilegalidade (afronta à lei que o ato deveria regulamentar), e não de inconstitucionalidade direta. O indeferimento dos casos nesta classe sugere que as tentativas dos partidos não conseguiram demonstrar essa autonomia normativa, sendo vistas pelo STF como meras contestações da legalidade ou do mérito técnico do ato administrativo. Essa postura reflete os limites do controle judicial que impõe deferência às decisões técnicas da administração.

5.1.2.5 A Invocação de Preceitos Fundamentais: A Gramática do Constitucionalismo

Por fim, a classe 2 contém o vocabulário abstrato e fundamental do direito constitucional: direito, liberdade, proteção, garantia, competência, dignidade da pessoa

humana e Constituição Federal. Não se trata de uma classe temática como as outras, mas representa a "gramática constitucional" que os partidos devem usar para enquadrar suas reivindicações. Sua estreita ligação com a classe 1 é particularmente perspicaz, mostrando que ela frequentemente funciona como o veículo linguístico para a "constitucionalização" de políticas concretas.

O agrupamento da classe 2 com a classe 1, dentro de um corpus de ADPFs malsucedidas, aponta para um fenômeno de "tradução falha". Os partidos políticos tentam traduzir o que são essencialmente desacordos políticos ou de políticas públicas para a linguagem de alto nível dos direitos constitucionais. O indeferimento desses casos sugere que o STF frequentemente rejeita essa tradução, vendo a alegada violação de um direito ou liberdade como meramente "reflexa" ou "indireta". Ou seja, a questão central é de legalidade ou escolha política, não uma afronta direta a um preceito fundamental.

5.1.3 Diagnóstico das ADPF decididas sem resolução de mérito

O exame das relações hierárquicas entre as classes, conforme o dendrograma da Figura 16, oferece percepções mais profundas sobre as estratégias e padrões da judicialização fracassada.

O agrupamento mais coeso no dendrograma une a classe 1 e a classe 2: este par, denominado "Cluster da Governança Cotidiana", é estruturalmente significativo. Ele demonstra que a judicialização de assuntos administrativos e econômicos rotineiros é quase invariavelmente acompanhada por um apelo a princípios constitucionais abstratos. Este é o movimento clássico da judicialização: transformar um problema político ou administrativo em um problema jurídico-constitucional. O fato de esses casos terem sido indeferidos sugere que o STF é particularmente cético em relação a essa manobra quando se trata dos detalhes da governança, preferindo ver essas questões como problemas de legalidade ou de escolha política, e não de ruptura constitucional.

O próximo nível da hierarquia separa o "Cluster da Governança Cotidiana" da classe 4. Esta divisão dentro do supercluster substantivo é crucial. Ela mostra que a judicialização da pandemia de COVID-19 operou em um plano lexical e temático diferente da judicialização da política rotineira. A pandemia não foi apenas mais um problema de política pública; foi uma

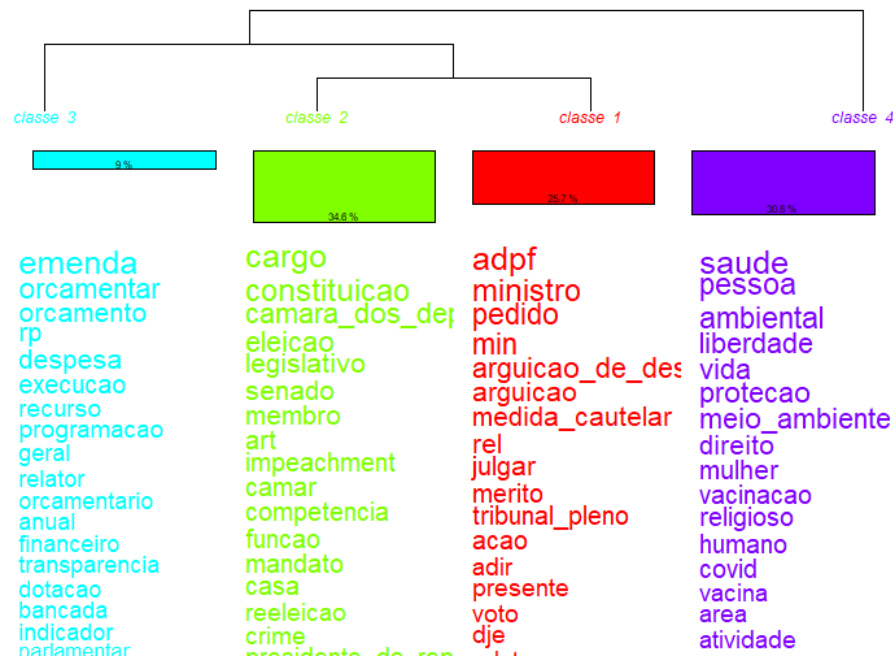
crise sistêmica que gerou um discurso jurídico e político único, centrado em vida, saúde e ciência. Essa distinção sugere que, embora o STF possa hesitar em intervir na governança cotidiana, crises sistêmicas que representam uma ameaça direta a direitos fundamentais como a vida e a saúde podem criar um terreno mais fértil para a judicialização, mesmo que muitas dessas tentativas também acabem por falhar por razões processuais.

A análise da CHD sobre as ADPFs sem resolução de mérito fornece uma "imagem negativa" única da judicialização da política. Ela mapeia o terreno das tentativas fracassadas, revelando as prioridades da litigância estratégica dos partidos políticos e, mais importante, a lógica e institucional do STF como um *gatekeeper* constitucional. A análise revela uma Corte que é, antes de tudo, uma guardiã de sua própria jurisdição, usando os poderosos filtros da subsidiariedade e da deferência a órgãos especializados para rechaçar mais da metade das ADPFs propostas por partidos. O quadro geral não é o de uma Corte que expande avidamente seu alcance para a esfera política, mas de uma instituição poderosa que gerencia cuidadosamente suas fronteiras. Para cada instância bem-sucedida de judicialização que ganha as manchetes, estes dados revelam uma multidão de tentativas fracassadas que se quebram contra as muralhas processuais e institucionais do STF.

5.1.4 Classificação Hierárquica Descendente das decisões com resolução de mérito

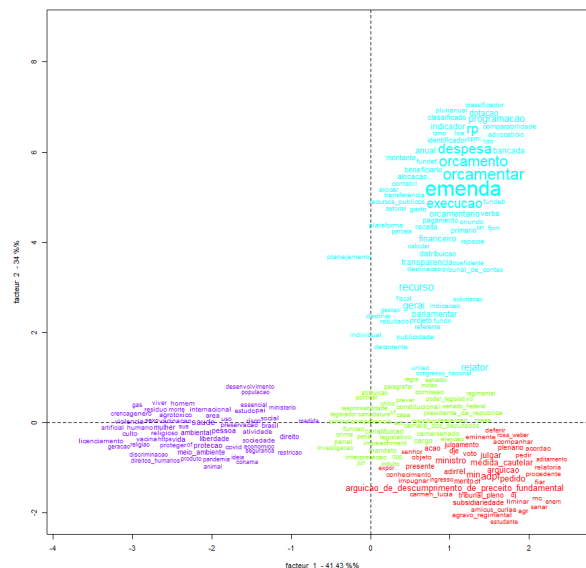
A segunda análise das decisões consiste naquelas que compõem as ADPF cujo mérito foi enfrentado pelo STF. Superado o *gatekeeping* do Tribunal pelos partidos políticos, o *corpus* revela a concentração de quatro classes lexicais conforme se observa na Figura 18 e as associações da sua linguagem em um plano cartesiano na Figura 19.

Figura 18 - Dendrograma gerado a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões com resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor no IRaMuTeQ

Figura 19 - Análise Fatorial de Correspondência das classes geradas a partir da classificação hierárquica descendente de um corpus de decisões com resolução de mérito em arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizados por partidos políticos entre 2014-2024



Fonte: elaborado pelo autor no IRaMuTeQ

A análise da Figura 18, que representa visualmente a CHD, oferece um mapa das divisões fundamentais que organizam o universo discursivo do corpus. A estrutura das

ramificações revela as oposições e afinidades entre as classes lexicais, permitindo uma compreensão macro da lógica subjacente às decisões de mérito do STF. A primeira e mais significativa partição, que representa a maior distância estatística no dendrograma, separa a Classe 3 (A Fiscalização do Erário) do restante do corpus (Classes 1, 2 e 4). Esta divisão inicial é de extrema relevância, pois isola o discurso altamente especializado e técnico da política orçamentária de um universo discursivo mais amplo que engloba a política institucional, os direitos fundamentais e o próprio processo judicial. Isso sugere que, na cognição do STF, as questões orçamentárias, embora políticas, possuem uma gramática própria e distinta.

A segunda clivagem hierárquica opõe a Classe 2 (A Jurisdição sobre a *High Politics*) ao bloco formado pelas Classes 1 (A Gramática da Jurisdição) e 4 (A Judicialização do Mínimo Existencial). Esta divisão contrapõe o discurso sobre as grandes estruturas do poder e as regras do jogo democrático (mandatos, eleições, impeachment) ao universo que combina a forma processual e a substância dos direitos individuais e sociais. Em outras palavras, o tribunal distingue discursivamente entre sua função de árbitro dos conflitos macroinstitucionais e sua função de gestor do processo e protetor dos direitos fundamentais em casos mais concretos. A terceira e última clivagem, por fim, estabelece a oposição mais clássica no estudo do direito: a forma processual (Classe 1) versus a substância dos direitos (Classe 4). Aqui, o discurso autorreferencial do tribunal sobre os requisitos de admissibilidade e os trâmites da ADPF se contrapõe diretamente ao discurso sobre as demandas materiais da sociedade, como saúde, meio ambiente e liberdade.

A partir dessa estrutura, é possível nomear os agrupamentos hierárquicos para melhor compreender as tensões discursivas. O primeiro grande bloco, que engloba as Classes 2, 3 e 4, pode ser denominado "O Mundo do Controle da Política", pois representa o conjunto de temas sobre os quais os partidos políticos buscam uma decisão do STF. Em oposição, a Classe 1 constitui "O Mundo da Lógica do Judiciário", representando a resposta da Corte, frequentemente focada em sua própria gramática processual como forma de se abster de adentrar no mérito político. Dentro do "Mundo do Controle da Política", o agrupamento das Classes 2 e 4 pode ser chamado de "Submundo da Política Institucional e Social", unindo os discursos sobre as estruturas de poder e os direitos dos cidadãos, em oposição à lógica puramente financeira e técnica da Classe 3. Esta arquitetura discursiva revela um STF que, ao

decidir não decidir, classifica e organiza o universo político em categorias distintas, tratando de forma diferenciada as disputas por recursos, as disputas pelo poder e as disputas por direitos.

Quadro 4 - Classes geradas a partir da CHD das ADPF julgadas com resolução de mérito

Classe	Nome Proposto	Tema Central	Vocabulário Chave
1	A Gramática da Jurisdição	Discurso autorreferencial do STF sobre os requisitos formais e os trâmites processuais da ADPF.	adpf, ministro, pedido, arguicao_de_des, merito, rel, julgar
2	A Jurisdição sobre a <i>High Politics</i>	Discurso centrado na arbitragem de conflitos de alta voltagem política, envolvendo as regras do jogo democrático, a estrutura dos poderes e a competição eleitoral.	cargo, constituicao, camara_dos_dep, eleicao, legislativo, impeachment
3	A Fiscalização do Erário	Discurso específico sobre o controle judicial da alocação de recursos públicos	emenda, orcamentar, orcamento, rp, despesa, execucao, relator
4	A Judicialização do Mínimo Existencial	Discurso focado na tutela de direitos fundamentais substantivos	saude, pessoa, ambiental, liberdade, vida, protecao, meio_ambiente

Fonte: elaborado pelo autor

5.1.4.1 A gramática da jurisdição

A Classe 1 representa 25.7% do corpus analisado e constitui o núcleo do discurso autorreferencial do Supremo Tribunal Federal. O léxico predominante nesta classe - com vocábulos como ADPF, ministro, pedido, arguição de descumprimento de preceito fundamental, medida cautelar, relator, julgar, mérito, tribunal pleno, ação e voto, é a materialização da linguagem que o tribunal utiliza para falar sobre si mesmo e sobre os seus próprios procedimentos. Trata-se de uma metalinguagem jurídica que descreve o instrumento processual em questão (ADPF, ação), os atores judiciais (ministro, relator), os atos processuais (pedido, julgar, voto) e os resultados do julgamento (mérito).

O fundamento central que justifica a existência e a robustez desta classe é o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, que estabelece que Em um cenário de intensa litigância por parte de atores políticos, que veem na ADPF uma arena para dar continuidade a disputas perdidas no campo político, o STF utiliza a subsidiariedade como seu principal mecanismo de autocontenção judicial. A análise quantitativa da

jurisprudência do STF realizada por Castro e Rosário (2022) corrobora a centralidade deste filtro. A jurisprudência recente do STF, como na decisão que extinguiu a ADPF 827, reforça que, mesmo diante de uma causa relevante como a cobrança da dívida do Rio de Janeiro durante a pandemia, a existência de outros meios eficazes – no caso, uma Ação Cível Originária (ACO) – impede o conhecimento da ADPF, demonstrando o poder deste requisito como ferramenta de gestão da pauta e do capital político da Corte.

Apesar da rigidez aparente, a aplicação do princípio da subsidiariedade não é meramente mecânica, envolvendo um juízo de valor do próprio Tribunal sobre a "eficácia" dos meios alternativos. A jurisprudência do STF, em casos como a ADPF 17, tem abrandado o conceito, admitindo a ADPF quando os outros instrumentos não possuem a mesma "efetividade, imediatividade e amplitude". A decisão na ADPF sobre a importação de pneus usados também flexibilizou o requisito ao admitir a ação para pacificar jurisprudência e garantir a segurança jurídica diante de decisões judiciais conflitantes. Isso revela que a "gramática da jurisdição" não é estática; ela é modulada pelo STF para expandir ou restringir seu próprio poder de intervir.

Adicionalmente, o léxico da Classe 1 e a prática judicial apontam para o crescente problema das decisões monocráticas. Muitas dessas barreiras de admissibilidade são erguidas por um único ministro, em sede de liminar, retardando ou mesmo impedindo a análise pelo Plenário. Esta prática se conecta diretamente às críticas sobre o "individualismo" e o "protagonismo monocrático" no STF, que, segundo autores como Godoy (2021), pode levar a um descompasso com o processo constitucional e a uma "transação da constitucionalidade" fora do escrutínio colegiado. A Classe 1, portanto, não reflete apenas as regras formais, mas também as práticas informais de poder que moldam o acesso à jurisdição constitucional no Brasil.

5.1.4.2 A fiscalização do Erário

A Classe 3, representando 9.0% do corpus, é a mais específica e, ao mesmo tempo, uma das mais reveladoras sobre a evolução da judicialização no Brasil. Seu léxico, composto por termos como emenda, orçamentária, orçamento, RP-9, despesa, execução, recurso, programação, relator e transparência, aponta de forma inequívoca para o epicentro de uma

das mais agudas crises institucionais do período analisado: a controvérsia em torno do "orçamento secreto". A presença do termo relator nesta classe, em um contexto semântico distinto de seu uso na Classe 1 (onde se refere ao relator do processo judicial), é particularmente significativa, pois aqui alude ao Relator-Geral do Orçamento, a figura central no esquema de distribuição de verbas que foi questionado. A existência desta classe, embora a menor em percentual, demonstra a capacidade do método de análise lexical de capturar temas emergentes e de alto impacto na litigância política, refletindo a judicialização de uma área tradicionalmente considerada como o núcleo da discricionariedade política: a alocação de recursos públicos.

Esta classe materializa a judicialização da "caixa-preta" do poder. A controvérsia sobre as emendas de relator (RP-9) não foi uma disputa sobre uma política pública específica, mas sobre o próprio mecanismo de distribuição de poder e recursos que sustentava a governabilidade e a relação entre Executivo e Legislativo. As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, notadamente as ADPFs 850, 851 e 854, levaram ao STF a alegação de que a ausência de transparência, impessoalidade e critérios técnicos na alocação desses recursos violava preceitos fundamentais da Constituição, como a publicidade, a moralidade e a isonomia. A decisão final do STF, que por uma maioria de 6 a 5 declarou a prática inconstitucional, representa um marco na judicialização do orçamento, no qual a Corte não apenas controlou um ato, mas efetivamente redesenhou uma prática orçamentária consolidada no Congresso Nacional, determinando novas regras de transparência e execução.

A intervenção do STF no orçamento secreto pode ser analisada à luz da teoria sobre o controle judicial de políticas públicas e dos limites da separação de poderes. No caso do orçamento secreto, o argumento central que legitimou a atuação do STF foi a violação do princípio da publicidade (art. 37 da CF), que impedia o controle social e democrático sobre a destinação de bilhões de reais do erário. O caso também exemplifica um conflito institucional agudo, conforme teorizado por Ferraz (2016), no qual o Judiciário se impõe sobre uma prerrogativa que o Legislativo considerava exclusiva. Ao fazê-lo, o STF não apenas resolveu uma controvérsia jurídica, mas atuou como um árbitro político, redefinindo os contornos da relação entre os poderes e estabelecendo que mesmo as decisões orçamentárias mais "políticas" estão sujeitas aos princípios constitucionais de transparência e impessoalidade.

5.1.4.3 A jurisdição sobre *high politics*

Com 34.8% do corpus, a Classe 2 é a mais representativa em termos de volume, e seu vocabulário mapeia o campo da *high politics*: cargo, constituição, Câmara dos Deputados, eleição, legislativo, Senado, impeachment, membro, competência, função e mandato. Estes termos são os blocos de construção que estruturam o Estado e a competição política no Brasil. A elevada frequência deste léxico indica que uma parte substancial da litigância partidária perante o STF visa a contestar, definir ou obter uma chancela judicial sobre as regras fundamentais do exercício do poder. Esta classe revela o papel do STF não apenas como um guardião abstrato da Constituição, mas como um árbitro de fato da estabilidade institucional, cuja intervenção é buscada para resolver impasses que o próprio sistema político não consegue solucionar. Em momentos de crise aguda, como processos de impeachment ou disputas sobre o rito do processo eleitoral, os partidos recorrem ao STF para obter uma decisão que traga segurança jurídica e defina o "devido processo legal" da política.

Um exemplo paradigmático da atuação do STF como árbitro da *high politics*, refletido no léxico desta classe, é o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. A ADPF 378 não questionava o mérito da acusação, mas sim o rito do processo. O STF foi chamado a interpretar a Lei nº 1.079/1950 à luz da Constituição de 1988, definindo questões cruciais como o papel do Senado na instauração do processo, o tipo de votação para a escolha da comissão especial na Câmara e a necessidade de defesa prévia da presidente. Ao decidir sobre esses pontos, o tribunal não atuou apenas como uma corte constitucional, mas como um moderador do conflito, estabelecendo as regras procedimentais que nortearam um dos eventos mais traumáticos da história política recente do país. Essa intervenção demonstra como a judicialização pode alcançar o cerne do processo político, com o STF definindo os contornos da luta pelo poder.

A judicialização das eleições é outra faceta central desta classe. A Justiça Eleitoral, com o STF em seu ápice, possui uma longa tradição de intervir na competição eleitoral, definindo regras sobre fidelidade partidária, coligações e inelegibilidade que, muitas vezes, extrapolam a mera aplicação da lei e adentram o campo da formulação de políticas (Zauli, 2011). O vocabulário da Classe 2, com termos como eleição, mandato e cargo, reflete essa contínua arbitragem sobre quem pode competir e sob quais condições.

Além disso, a classe espelha o papel mais amplo do STF como árbitro de conflitos entre os poderes (Camelo; Bringel, 2018; Oliveira, 2009). As disputas sobre competência entre Câmara, Senado e a Presidência da República são frequentemente levadas à Corte, que se torna a instância final para a delimitação dos poderes de cada instituição, reforçando sua centralidade no sistema político brasileiro.

5.1.4.4 A judicialização do mínimo existencial

Representando 30.8% do corpus, a Classe 4 revela uma faceta da litigância partidária contemporânea: a judicialização de pautas de direitos fundamentais. O seu léxico é marcado por termos de forte carga moral e social: saúde, pessoa, ambiental, liberdade, vida, proteção, meio ambiente, direito, mulher, vacinação, religioso, humano e covid. A presença proeminente de covid e vacinação ancora firmemente este discurso no período recente da pandemia, um momento em que a judicialização da saúde atingiu seu ápice. Ao mesmo tempo, a ocorrência de vocábulos como mulher, ambiental e religioso demonstra a amplitude das frentes de litigância, que abarcam desde direitos reprodutivos e proteção ambiental até a liberdade de culto. Esta classe evidencia uma estratégia política sofisticada: em vez de apresentar uma contestação em termos puramente políticos ou ideológicos, os partidos de oposição enquadram suas demandas como a defesa de preceitos fundamentais, transformando uma disputa política em uma controvérsia constitucional. Essa tática não apenas confere maior legitimidade à sua causa perante a opinião pública, mas abre as portas do Judiciário, forçando o STF a se posicionar sobre a omissão ou ação do governo em áreas sensíveis.

A pandemia de COVID-19 serviu como um catalisador para esse tipo de litigância. Diante da inação ou de políticas controversas do governo federal, partidos políticos acionaram o STF por meio de ADPFs para garantir medidas de saúde pública. Em decisões emblemáticas, a Corte reafirmou a competência concorrente de estados e municípios para adotar medidas de restrição, como o isolamento social, e para estabelecer planos de vacinação, atuando como um contrapeso ao poder central. A judicialização da saúde, no entanto, invariavelmente reacende o debate clássico entre o dever do Estado de prover um "mínimo existencial" e a alegação de "reserva do possível" por parte dos gestores públicos. Ao levar essas questões ao STF, os partidos forçam a Corte a arbitrar sobre o nível de prestação social que o Estado é

constitucionalmente obrigado a fornecer, um debate com profundas implicações orçamentárias e políticas.

Além da saúde, a Classe 4 reflete a crescente litigância em direitos difusos e de minorias, frequentemente liderada por partidos de oposição. Casos como a ADPF 442, que visa à descriminalização do aborto, a ADPF 635, conhecida como "ADPF das Favelas", que busca reduzir a letalidade policial no Rio de Janeiro, e a ADPF 708, que questionou a paralisação do Fundo Clima, são exemplos paradigmáticos. Em todos esses casos, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) atuou como autor, demonstrando como a pauta dos direitos humanos, dos direitos reprodutivos, da segurança pública e da proteção ambiental foi incorporada ao repertório da litigância partidária como uma forma de oposição política e de busca por transformações sociais através da via judicial. Essas ações, embora nem sempre bem-sucedidas em seu mérito ou mesmo em sua admissibilidade, cumprem a função política de pautar o debate público e de expor as tensões entre as políticas governamentais e os preceitos fundamentais da Constituição de 1988.

5.1.5 Diagnóstico das ADPF decididas com resolução de mérito

A análise lexicométrica das decisões de mérito proferidas pelo STF em ADPF ajuizadas por partidos políticos entre 2014 e 2024 revela uma complexa e estratégica estrutura discursiva. Longe de serem meros atos processuais, essas decisões constituem um campo de batalha simbólico onde se definem os limites e as possibilidades da judicialização da política no Brasil. A pesquisa demonstra que os partidos políticos utilizam a ADPF como um sofisticado instrumento para levar suas disputas para a arena judicial, transformando controvérsias políticas em questões constitucionais. Essa tática se manifesta em três grandes frentes discursivas: a tentativa de definir as regras do jogo político e arbitrar conflitos institucionais (Classe 2), a fiscalização da alocação de recursos públicos, como no caso do "orçamento secreto" (Classe 3), e a defesa de direitos fundamentais como plataforma de oposição e de promoção de pautas sociais (Classe 4).

Em contrapartida, o Supremo Tribunal Federal responde a essa intensa pressão política com uma notável autocontenção processual, manifestada no discurso denso e autorreferencial da Classe 1. O princípio da subsidiariedade permanece latente até nas decisões

de mérito e se reforça como a principal ferramenta de *gatekeeping*, permitindo que a Corte evite se pronunciar sobre o mérito de muitas das questões mais politicamente polarizadas. A análise fatorial de correspondência sintetiza visualmente essa dinâmica, opondo o "mundo da política" (Classes 2, 3 e 4) ao "mundo do processo" (Classe 1), e revelando as distinções internas entre as diferentes arenas de disputa.

Em última análise, o corpus discursivo analisado não é apenas um conjunto de decisões judiciais; é o registro de um diálogo estratégico entre o campo político e o campo jurídico. Nesse diálogo, cada ator mobiliza seus recursos discursivos - a linguagem dos direitos e da política de um lado, a linguagem do processo e da jurisdição do outro - na contínua disputa pela definição do poder e do direito na democracia brasileira.

5.2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo dedicou-se a uma análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizadas por pelos partidos como um instrumento central na judicialização da política brasileira entre 2014 e 2024. O objeto central da investigação foi mapear a utilização estratégica desta ação pelos partidos políticos, desvelando não apenas a identidade dos litigantes e a frequência de suas investidas, mas também as motivações subjacentes, os alvos prioritários de seus questionamentos e as respostas institucionais do Supremo Tribunal Federal (STF). Por meio de uma abordagem que combinou análise quantitativa e qualitativa, o estudo buscou transcender a superfície dos dados para diagnosticar a estrutura dos conflitos políticos que são canalizados para a arena judicial, revelando como a ADPF se consolidou como um diagrama do poder, das tensões e das estratégias dos principais atores da República.

Os resultados quantitativos demonstraram a proeminência dos partidos políticos como os principais proponentes de ADPFs, superando todos os outros legitimados. Esta litigância, contudo, não é homogênea, revelando um perfil ideológico e estratégico bem definido. A análise evidenciou que os partidos de oposição, situados no espectro da centro-esquerda à esquerda, são os usuários mais assíduos, empregando a ADPF como um veto judicial para contestar a agenda governamental, como uma plataforma para pautar o debate público em temas de direitos fundamentais e como um instrumento de comunicação com suas bases

eleitorais. A explosão de ações durante o governo de Jair Bolsonaro e a crise da COVID-19 funcionou como um sismógrafo da polarização, indicando uma relação entre o acirramento do conflito político e o recurso à jurisdição constitucional. Em contraste, o "silêncio judicial" dos demais partidos corroborou a ideia de que sua atuação privilegia a negociação política direta em detrimento do confronto nos tribunais, consolidando a ADPF como uma ferramenta dos *outsiders* do poder.

Diante dessa intensa demanda política, o STF não se porta como um ator passivo. A análise revelou o papel da Corte como uma instância de *gatekeeping*, que gerencia ativamente o fluxo de judicialização por meio de sofisticadas ferramentas processuais e discursivas. A elevada taxa de extinção de ações "sem mérito", especialmente entre partidos e entidades da sociedade civil, não deve ser lida como mero insucesso, mas como a principal manifestação do poder de autocontenção do Tribunal. A CHD das decisões terminativas demonstrou que o princípio da subsidiariedade constitui a principal barreira, um muro processual que separa a "linguagem da política" da "linguagem do direito". Ao indeferir ações, o STF frequentemente sinaliza que a controvérsia pertence a outra esfera - seja a administrativa, a legislativa ou a de foros judiciais especializados, como o TSE -, recusando-se a converter toda e qualquer disputa política em uma questão constitucional.

Quando os filtros de admissibilidade são superados e o mérito é enfrentado, a análise lexicométrica revela as arenas em que o STF escolhe atuar como um árbitro político decisivo. A segunda CHD identificou quatro domínios discursivos principais. A Corte se afirma como a guardiã das "regras do jogo", intervindo em momentos de crise institucional para definir os ritos da *high politics*, como em processos de impeachment e na organização da competição eleitoral. Adicionalmente, o tribunal expandiu seu controle para a "caixa-preta" do poder, fiscalizando a alocação de recursos públicos, como evidenciado no caso do "orçamento secreto". Por fim, consolidou-se como um protetor do mínimo existencial, garantindo direitos fundamentais nas áreas da saúde, meio ambiente e proteção de minorias, muitas vezes em resposta a provocações de partidos de oposição que traduzem suas pautas sociais para a gramática constitucional.

Em síntese, o capítulo demonstrou que a dinâmica entre os partidos políticos e o STF por meio da ADPF constitui um diálogo estratégico e dialético que define os contornos do poder no Brasil contemporâneo. De um lado, os partidos, principalmente os de oposição,

instrumentalizam a jurisdição constitucional como um recurso político vital para exercer oposição, influenciar políticas públicas e pautar a agenda nacional. De outro, o STF responde com uma calculada seletividade, utilizando seus poderes de agenda e suas ferramentas processuais para filtrar as demandas, escolher suas batalhas e preservar seu capital institucional. O resultado é um retrato complexo da democracia brasileira, no qual o Judiciário se consolida não como um legislador onipotente, mas como um protagonista indispensável e um árbitro seletivo dos conflitos mais agudos que o sistema político representativo não consegue solucionar por si só.

6 CONCLUSÃO

Ao final desta jornada, que se propôs a compreender como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é operacionalizada no campo do processo no Supremo Tribunal Federal (STF) para judicializar a política, emerge um retrato complexo e multifacetado da democracia brasileira contemporânea. A trajetória metodológica, que partiu de uma abordagem jurimétrica multimétodo para desvelar as estruturas discursivas das decisões judiciais, permitiu transcender a análise dogmática tradicional. O que se revela não é um Judiciário que simplesmente avança sobre a política, mas um ecossistema dinâmico de interação estratégica, no qual a ADPF funciona como um sismógrafo das tensões institucionais, e o STF, como um árbitro seletivo e poderoso, que gerencia ativamente seu papel no epicentro dos conflitos nacionais.

A análise quantitativa apresentada no Capítulo 4 forneceu a base para o diagnóstico do fenômeno. Constatou-se um crescimento exponencial no ajuizamento de ADPFs na última década, com picos que coincidem com os momentos de maior estresse político e institucional do país, como o impeachment e a pandemia de COVID-19. Esta "corrida ao Judiciário" não é aleatória, mas um sintoma da incapacidade do sistema político representativo de processar seus próprios conflitos. A investigação sobre a longevidade dos processos desvelou dinâmicas contraintuitivas: o "paradoxo do rito abreviado", que, concebido para acelerar, na prática está associado a um tempo de tramitação mais longo, e a existência de uma "triagem judicial". O tempo, portanto, revelou-se não como um dado burocrático, mas como uma variável política, uma ferramenta de *judicial statecraft*.

O Capítulo 5 aprofundou a análise ao investigar quem são os protagonistas dessa judicialização e quais são suas motivações. A pesquisa confirmou a "partidarização" do controle de constitucionalidade, com os partidos políticos, consolidando-se como os litigantes mais assíduos. Em contraste, o "silêncio judicial" de partidos do chamado "Centrão" e dos ocupantes do poder Executivo e Legislativo demonstrou que a ADPF é a ferramenta preferencial dos *outsiders* do poder transacional.

Diante desses achados, o problema de pesquisa desta dissertação pode ser respondido de forma assertiva: a ADPF é operacionalizada de maneira dual. Para os atores políticos ela é um recurso estratégico vital, utilizado não apenas para buscar um veto judicial

a políticas indesejadas, mas também para pautar o debate público, obter visibilidade midiática e exercer oposição quando os canais legislativos se mostram bloqueados. Para o Supremo Tribunal Federal, a ADPF é operacionalizada por meio de uma sofisticada gestão de sua própria jurisdição. A Corte não é uma receptora passiva de demandas, mas um *gatekeeper* ativo, que utiliza um arsenal de ferramentas processuais e discursivas para filtrar o intenso fluxo de judicialização, escolhendo seletivamente em quais batalhas políticas irá intervir e preservando, assim, seu capital institucional e sua capacidade decisória para os casos que considera de maior relevância.

A primeira hipótese central da pesquisa – de que o tempo de tramitação de uma ADPF é uma variável eminentemente política e estratégica – foi amplamente corroborada. A análise de sobrevivência demonstrou que a identidade do ministro relator possui um impacto estatisticamente significativo na celeridade processual, indicando que estilos de judicatura e gestões de gabinete individuais são fatores determinantes. Mais revelador ainda foi o "paradoxo do rito abreviado", que, ao invés de acelerar, está associado a uma maior longevidade dos processos. Este achado sugere que o rito é empregado estrategicamente para gerir casos de alta complexidade ou sensibilidade política. O tempo, portanto, deixa de ser um mero indicador de eficiência para se tornar um recurso de poder, uma ferramenta utilizada para absorver pressões, construir consensos e modular o impacto das decisões.

A segunda hipótese fundamental – de que a litigância via ADPF é marcada por uma profunda assimetria, provocando uma resposta de *gatekeeping* por parte do Tribunal – também foi confirmada. A análise dos proponentes revelou uma concentração massiva de ações em um grupo específico de partidos de oposição, enquanto atores com acesso privilegiado ao poder transacional evitam o confronto judicial. Em resposta a essa avalanche de demandas, o STF desenvolveu uma estratégia de contenção. A análise das decisões "sem resolução de mérito" demonstrou que o princípio da subsidiariedade é a principal ferramenta deste filtro, funcionando como um muro processual que barra a maioria das tentativas de judicialização. Este mecanismo de "triagem judicial" demonstra um STF que atua como um árbitro seletivo, escolhendo ativamente quais conflitos políticos serão elevados ao status de controvérsia constitucional.

Os resultados dialogam diretamente com o arcabouço teórico mobilizado no Capítulo 3. A intensa utilização da ADPF pela oposição política e por grupos da sociedade civil, em um

contexto de crise e paralisia decisória, é uma manifestação da "hipótese da fragmentação" de John Ferejohn, segundo a qual o vácuo de poder deixado pelas instituições políticas fragmentadas é preenchido pelo Judiciário. Da mesma forma, o fenômeno se alinha perfeitamente às "condições facilitadoras" da judicialização descritas por Tate e Vallinder, como a existência de uma política de direitos, o uso dos tribunais pela oposição e a percepção de ineficácia das arenas majoritárias. O STF, nesse cenário, consolida-se como a "rainha do jogo de xadrez", uma instituição cuja centralidade é causa e consequência dos impasses da política brasileira.

A pesquisa também permite um diálogo com a "tese da preservação hegemônica" de Ran Hirschl. Embora os dados mostrem que os principais impulsionadores da litigância são atores de oposição, e não as elites no poder, a resposta do STF pode ser interpretada sob uma ótica de estabilização sistêmica. Ao atuar como um *gatekeeper* seletivo, que filtra a maior parte das demandas e intervém de forma pontual e estratégica, principalmente para definir as regras da high politics e garantir a funcionalidade mínima do Estado, o Tribunal exerce uma função de moderação de conflitos que, em última instância, impede uma ruptura institucional. A Corte não atua para isolar as preferências de uma elite específica, mas para gerenciar as disputas de uma forma que preserve a integridade do próprio sistema político-constitucional, uma forma mais complexa de manutenção da ordem vigente.

Finalmente, os achados desta dissertação lançam uma nova luz sobre o debate do constitucionalismo democrático e dos diálogos institucionais. A atuação do STF, com seu poderoso aparato de filtros e sua gestão estratégica do tempo, pode ser compreendida não apenas como um ato de autocontenção, mas como uma forma de iniciar o que Alexander Bickel chamou de "colóquio socrático". Ao indeferir uma ação com base na subsidiariedade, o Tribunal não está simplesmente fechando uma porta; ele está sinalizando aos atores políticos que a solução para aquele conflito deve, primeiramente, ser buscada em outras arenas, forçando a deliberação e a negociação. A dificuldade contramajoritária, na visão de Ferejohn e Pasquino, transforma-se em uma "oportunidade" precisamente neste ponto: a intervenção judicial, mesmo que pela recusa em intervir, pode catalisar um debate público mais robusto e aprofundado.

Em síntese, esta dissertação demonstrou que a operacionalização da ADPF no Brasil contemporâneo é o epicentro de um complexo diálogo estratégico entre o campo político e o

campo jurídico. Os partidos instrumentalizam a jurisdição constitucional como um recurso político vital, enquanto o STF responde com uma calculada seletividade, gerenciando o conflito para preservar seu capital e a estabilidade do sistema. O resultado é um modelo de jurisdição constitucional que não é nem puramente ativista, nem passivamente contido, mas sim o de um protagonista indispensável e um árbitro seletivo dos conflitos mais agudos que a democracia representativa brasileira, em sua atual configuração, se mostra incapaz de solucionar por si só. A compreensão dessa dinâmica é fundamental para o entendimento do poder, do direito e da própria governança no Brasil do século XXI.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Jéssica Seabra de Oliveira. **Judicialização da política no Brasil: um estudo de caso sobre o inquérito das fake news e os conflitos entre o Supremo Tribunal Federal e os demais poderes**. 2024. 144f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/xmlui/handle/prefix/13988>.
- ALVES, Luana Azerêdo; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da; MATOS, Deborah Dettmam. Uma disputa de poder: o Judiciário, o Legislativo e a questão da (i)legitimidade no controle difuso de constitucionalidade brasileiro. **Revista Quaestio Iuris**, v. 16, n. 4, 2023, p. 2177-2205. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/70935>.
- ARAÚJO, Bryan da Fonseca. **A atuação dos partidos políticos no processo de judicialização da política (2019-2021)**. 2022. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/26166>.
- ARRUDA, Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de. **O STF como ator no ciclo das políticas públicas decorrentes de omissões inconstitucionais**. 2023. 126f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34637>.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/78507>.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. tradução: Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2nd eded. New Haven: Yale University Press, 1986.
- BORGAN, Ørnulf. Kaplan-Meier Estimator. In: BORGAN, Ørnulf. **Encyclopedia of Biostatistics**. 1. ed. [S. l.]: Wiley, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/0470011815.b2a11042>.
- BORTOLI, Luiza Venzke; BIRCK, Alan. Mapa perceptual no contexto empresarial: aspectos relevantes para a sua elaboração. **Revista de Administração IMED**, v. 7, n. 1, p. 230–249, 2017.
- CAMELO, Aprígio Aguiar de Oliveira Sousa; BRINGEL, Lara Livia Cardoso Costa. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INSTABILIDADE DO ATUAL CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO. **Revista de Doutrina Jurídica**, v. 109, n. 2, p. 242–254, 2018.
- CAMPO, André Braz. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes em tempos de recessão democrática**. 2023. 252 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/20953>.

CARNEIRO, Zamis Maia. **O papel democrático do supremo tribunal federal nas práticas de ativismo judicial**. 2020. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho, 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2397>.

CARVALHO, Verbena Duarte Brito de. **A judicialização da política e o ativismo judicial como inimigos íntimos da democracia**. 2021. Dissertação (Mestrado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/39392>.

CONTI, Luiz Eduardo Lapolli. **"Supremo é o povo?: retórica populista na atuação do Supremo Tribunal Federal entre 2013 e 2020**. 2023. 377p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/251366>.

COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 199, p. 255–269, 2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de governo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4160/4/Livro_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf.

CUNHA, João Paulo. **O uso da ação direta de inconstitucionalidade como prolongamento da disputa política**. 2021. 134f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3845>.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, v. 16, p. e1964, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjch8FNWDYMRWcQRHKC6JJ/abstract/?lang=pt>.

DE ANDRADE SANTOS, Tainá; DE MORAES RAMOS FILHO, Carlos Alberto. OS PROCESSOS ESTRUTURAIS E A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, v. 1, n. 2, 2024. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/rdpc/article/view/111>.

DIXON, Rosalind. Strong Courts: Judicial Statecraft in Aid of Constitutional Change. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 59, p. 298–263, 2021. Disponível em: <https://www.jtl.columbia.edu/volume-59/strong-courts-judicial-statecraft-in-aid-of-constitutional-change>.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41–68, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1192402>.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The Countermajoritarian Opportunity. **University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 2, p. 353, 2010. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol13/iss2/6/>.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: CONFLITOS E TENSÕES ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PODER LEGISLATIVO. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 17, n. 1, p. 187–212, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/5805>.

FRANCA, Felipe Gallo da. **A governança eleitoral: um enfoque sobre o protagonismo do poder judiciário no processo eleitoral**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/43308>.

FUKUMOTO, Kentaro; MASUYAMA, Mikitaka. Measuring Judicial Independence Reconsidered: Survival Analysis, Matching, and Average Treatment Effects. **Japanese Journal of Political Science**, v. 16, n. 1, p. 33–51, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1468109914000371>.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 1034–1069, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPjGNSKRt7v3WK>.

GOMES, Marcelo Sant’Anna Vieira. AUTONOMIA versus ATO VINCULADO: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERVENTIVA. **Derecho y Cambio Social**, v. 10, n. 34, 2013. Disponível em: <https://derechoycambiosocial.org/index.php/revista/article/view/1640>. Acesso em: 28 jun. 2025.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; BARBOSA, Luís Felipe Andrade; PAULA FILHO, Alexandre Moura Alves de. **O que nos dizem os dados? Uma introdução à pesquisa jurídica quantitativa**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2023.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. **Political Analysis**, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/political-analysis/article/text-as-data-the-promise-and-pitfalls-of-automatic-content-analysis-methods-for-political-texts/F7AAC8B2909441603FEB25C156448F20>.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva; REGO, Bianca Dutra da Silva. Deferência ao fiscal da lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/65>. Acesso em: 24 jun. 2025.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge London: Harvard University Press, 2007.

IZUMI, Maurício; MOREIRA, Davi. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 86, p. 138–174, 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/455>.

LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1–17, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83851/84155>.

LESKO, Catherine R *et al.* When to Censor?. **American Journal of Epidemiology**, v. 187, n. 3, p. 623–632, 2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29020256/>.

LIMA, Felipe Zampieri; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL IMPACTOS E DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA. **REVISTA PARADIGMA**, v. 33, n. 3, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3391>. Acesso em: 12 jul. 2025.

LINS, Rodrigo; FIGUEIREDO, Dalson; ROCHA, Enivaldo. Não temos tempo a perder: uma introdução à análise de sobrevivência. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 279–298, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/12091>.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: The Next Step Forward. **Minnesota Law Review**, v. 33, n. 5, p. 455–493, 1949. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/29762866>.

LUI, Lizandro; MADEIRA, Lígia Mori; CAMARA, Lilian Rita Macedo Zorzetti. Judicialização baseada em evidências?: o uso do conhecimento científico nas decisões do STF durante a pandemia de Covid-19. **Opinião Pública**, v. 29, n. 3, p. 606-637, 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/271577>.

MAIA, Daniella Ribeiro. O Supremo Tribunal Federal e sua influência no presidencialismo de coalizão: análise da cláusula de barreira e da fidelidade partidária. 2020. 135f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2937>.

MAIA GOLTZMAN, Elder; PEREIRA RAMOS NETO, Newton. Judicial Activism and Electoral Justice in its Non-Judicial Functions: A Critical Analysis. **Revista Direito GV**, v. 19, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89830>.

MARPSAT, Maryse. La méthode Alceste. **Sociologie**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologie/312>.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso; DETTMAM, Deborah. O MAL-ESTAR DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES SOB A HEGEMONIA DEMOCRÁTICA. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 21, n. 36, p. 148, 2023.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Ativismo judicial e princípio da deferência à administração pública**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216251>.

MINE, B. *et al.* Recidivism Among People Convicted of Terrorism: A Survival Analysis Based on the Belgian Central Criminal Record. **Terrorism and Political Violence**, p. 1–18, 2025.

MIRANDA, Sara Barros Pereira de; GABRIEL NETO, José Elias; SANTOS, Igor Barros. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGO INSTITUCIONAL: a legitimação do Poder Judiciário

enquanto detentor da última palavra na garantia dos direitos fundamentais sob a ótica da teoria do diálogo institucional. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/10537>.

MOLIN, Adelcio. **Ativismo judicial, sob a perspectiva do neoconstitucionalismo: entre os limites da racionalidade jurídica e da decisão política**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2023. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/2854>.

NETO, João Andrade. Jurisdição Eleitoral: Judicialização da política?. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 108–132, 2010.

NEVES, George Hilton Lemos. **Judicialização da política e ativismo judicial: uma violação ao princípio da separação dos poderes ou uma necessidade para a efetivação plena dos direitos fundamentais na sociedade brasileira contemporânea?**. 2021. 156f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46519>.

NUNES, Daniela Carmo. Judicialização da política e a atuação do judiciário no governo Bolsonaro (2019-2022). 2023. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/38715>.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 223–250, 2009.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 2, p. 133–143, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias De; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. e247055, 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; RIBEIRO, Desirée Ferreira Marques. Atuação política do Procurador-Geral da República na transição democrática no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2263–2291, 2022.

PALOTTI, Pedro Lucas Moura; MARONA, Marjorie Corrêa. ESTRATÉGIA POLÍTICA E JUDICIALIZAÇÃO. **Revista do CAAP**, v. 16, n. 2, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47152>.

PARANHOS, Ranulfo *et al.* Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, v. 18, n. 42, p. 384–411, 2016.

PEROVANO, André Luiz; SOUZA, André Peixoto de. Suicidal democracy: political action and constitutional contestation. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 13, 2025. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/68658>.

PONTES, Juliana de Brito Giovanetti. **Autocontenção no judiciário brasileiro** : fatores que possibilitam a ocorrência do fenômeno em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, 2013. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/528>.

PRAZAK, Maurício Avila; SOARES, Marcelo Negri; AIRES, Rafael De Ataíde. NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL E A RELAÇÃO COM A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E O ATIVISMO JUDICIAL. **Revista Direito em Movimento**, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/292>.

PRINJA, Shankar; GUPTA, Nidhi; VERMA, Ramesh. Censoring in clinical trials: Review of survival analysis techniques. **Indian Journal of Community Medicine**, v. 35, n. 2, p. 217, 2010.

RAKOTOMALALA, Ricco; NOUVEL, Tanguy Le. Interactive Clustering Tree: Une méthode de classification descendante adaptée aux grands ensembles de données. **Revue des Nouvelles Technologies de l'Information**, v. RNTI-A-1, p. 73–93, 2007.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; SENA, Jaqueline Prazeres de; PINHEIRO, Rossana Barros. O papel do acesso à justiça e das práticas cidadãs para a compreensão da judicialização da política no Brasil. **Questio Iuris**, v. 13, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/44588>.

REINERT, Max. Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia De Gerard De Nerval. **Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique**, v. 26, n. 1, p. 24–54, 1990.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. e1921, 2019.

ROCHA, C. Alexandre A. O (des)pacto federativo brasileiro. In: SILVA, Rafael Silveira e (org.). **30 anos da constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 4, p. 136–165.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. **A judicialização da política no Brasil: a história, as definições e os usos do conceito**. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18059>.

RODRIGUES, Suelen Aparecida; COSTA, Carolina de Souza. Uma análise das competências do poder judiciário, sob a égide de uma democracia representativa no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26023>.

ROSÁRIO, Luana; OLIVEIRA, Bianca Barbosa. PERFIL DO STF NO JULGAMENTO DE ADPFs ENTRE 1988-2017: AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL?. **Revista de Direito Brasileira**, v. 32, n. 12, p. 130–144, 2022.

SANTOS, Evilázio Vítor de Souza. **A democratização da jurisdição constitucional: o acesso das entidades de classe de âmbito nacional ao controle de constitucionalidade**. 2023. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa), Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4417>.

SANTOS, Lucas Cardoso; SCAFF, Fernando Facury. FEDERALISMO E ACESSO À JUSTIÇA: A LEGITIMAÇÃO DAS ENTIDADES DE CLASSE NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. **Revista Brasileira de Federalismo**, v. 1, n. 1, p. 95–110, 2023.

SARAH, Matilda. Understanding Correspondence Analysis: A Comprehensive Guide for 2025. *In*: DISPLAYR. 28 fev. 2025. Disponível em: <https://www.displayr.com/understanding-correspondence-analysis-a-comprehensive-guide/>.

SEVILLA, João Camilo. Judicialization of public policies in education in Brazil: a current phenomenon. **Devir Educação**, v. 8, n.1, 2024. Disponível em: <https://devireducacao.ded.ufla.br/index.php/DEVIR/article/view/803>.

SILGE, Julia; ROBINSON, David. **Text Mining with R**. 2022. Disponível em: <https://www.tidytextmining.com/>.

SILVA, Yury Vasconcellos da. **Análise de Correspondência: uma abordagem geométrica**. 2012. 153 f. Dissertação - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012. Disponível em: <https://locus.ufv.br/items/5f4bc29c-31a2-4d12-ac03-1d21086aa24d>.

SILVA, Jeferson Mariano. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. 1–18, 2022.

SILVA, Luciano Tertuliano da. O controle do comportamento ético no poder e fortalecimento democrático-representativo. 2021. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-13072022-110820/>.

SILVA, Ana Vitória Lucero da; GASPARETTO, Hígor Lameira. O Impactos das ADPFs estruturais nas políticas públicas relativas aos direitos fundamentais sociais. *In*: 7º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2024, Santa Maria. **Anais do 7º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**. Santa Maria: Universidade de Santa Marian, 2024. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2024/12/8.2.pdf>.

SIMON, Carla; DAL RI, Luciene. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: a atuação dos governadores do estado de Santa Catarina por meio de ações de ADPF junto ao Supremo Tribunal Federal. **RDUno: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó**, v. 2, n. 3, p. 235–250, 2020.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MOREIRA, Mayume Caires; VIEIRA, Ana Elisa Silva Fernandes. A JURIMETRIA E SUA APLICAÇÃO NO DIREITO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA JURÍDICA. **REVISTA PARADIGMA**, v. 32, n. 3, p. 193–214, 2023.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 825–864, 2008.

TEIXEIRA, Yuri de Matos Mesquita. **O ativismo judicial como fenômeno negativo ao estado democrático de direito brasileiro**. 2022, 152f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35820>.

TUKEY, John Wilder. **Exploratory data analysis**. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co, 1977. (Addison-Wesley series in behavioral science).

TUZZO, Simone Antoniacci; BRAGA, Claudomilson Fernandes. O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 4, n. 5, p. 140–158, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. SUPREMOCRACIA E INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO: O COMPORTAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 591–605, 2023.

VILLELA, Renata Rocha. **Partidos políticos e controle de constitucionalidade: o uso estratégico das ações de controle abstrato**. 2019. Doutorado em Direito do Estado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07082020-143927/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

WICKHAM, Hadley; ÇETINKAYA-RUNDEL, Mine; GROLEMUND, Garrett. **R for Data Science**. 2023. Disponível em: <https://r4ds.hadley.nz/>.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 102, p. 255–290, 2011.

ZUCCOLOTTO. **O Judiciário como arena estratégica para a atuação dos partidos políticos**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/4353>.

ZUCOLTE DE OLIVEIRA, Lillian; ALBERTO PEREIRA RIBEIRO, Luiz. PROCESSO ESTRUTURAL: DA IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO JULGADOR. **Conpedi Law Review**, v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/8129>.