PEDRO BUCK AVELINO

**Fidelidade, álibi ou traição:
Ressignificação e perspectivas *sobre* o comportamento
decisório do STF**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Doutor Enrique Ricardo Lewandowski

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2015**

PEDRO BUCK AVELINO

**Fidelidade, álibi ou traição:
Ressignificação e perspectivas *sobre* o comportamento
decisório do STF**

Tese apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor Constitucional, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

Avelino, Pedro Buck

. Fidelidade, álibi ou traição: Resignificação e perspectivas sobre o comportamento decisório do STF / Pedro Buck Avelino; orientador Prof. Titular Doutor Enrique Ricardo Lewandowski -- São Paulo, 2015.
288 f.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.

1. Decisão judicial. 2. Direito Constitucional
3. Superior Tribunal Federal. I. Lewandowski, Enrique Ricardo, orient. II. Título.

Avelino, Pedro Buck. *Fidelidade, álibi ou traição: Resignificação e perspectivas sobre o comportamento decisório do STF*. 288 folhas, Grau (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 20 de janeiro de 2015.

RESUMO

A tese apresenta modelo de classificação de ações judiciais – categorias – e de resignificação – escalas – da decisão judicial em categoria dicotômica (Liberal e Garantista), calcada em modelo teórico de definição da direção do resultado judicial institucional (decisão) e individual (voto) . Testa o modelo em face de decisões do STF no período de 1988 e 1989, em sede de controle de constitucionalidade (ADI). Apresenta as inferências extraíveis dos dados quantitativos, sob 03 perspectivas – fidelidade, álibi e traição.

PALAVRAS CHAVES

Comportamento decisório – Modelos Analíticos – Jurisdição Constitucional – Política Judicial.

Avelino, Pedro Buck. *Fidelidade, álibi ou traição: Resignificação e perspectivas sobre o comportamento decisório do STF*. 288 pages, Degree (PhD) – Law School, University of Sao Paulo, January 20th de 2015.

ABSTRACT

This research presents model and methodology for classifying judicial cases, according to categories, and its opinions, through scales, in two behavioral patterns (Liberal and Garantista), which summarize the decision and vote directions. The model is tested against a specific set of STF's judicial opinions from 1988 and 1989 (direct judicial review). Possible inferences are extracted from the quantitative results produced, using a threefold perspective, labeled as faithfulness, alibi and treason. Concludes that the model can be used by different analytic models, such as Legal, Attitudinal and Formal Theory.

KEY WORDS

Judicial Behavior – Analytic Models – Judicial Review – Judicial Politics

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO TEMA E DO DESENHO DE PESQUISA: ENTRE CRENÇAS E REALISMOS.....	8
CAPÍTULO 1 ENTRE PERGUNTAS E RESPOSTAS: PRESSUPOSTOS DO MODELO	16
CAPÍTULO 2 PERGUNTAS EXISTENCIAIS E ÍNDICE QUEST-STF: CATALOGANDO AS DECISÕES DO STF	22
2.1. CATEGORIA E: CASOS ECONÔMICOS.....	26
2.2. CATEGORIA F: CONFLITOS FEDERATIVOS	31
2.3. CATEGORIA L: LIMITES ÀS LIBERDADES E DIREITOS INDIVIDUAIS	35
2.4. CATEGORIA P: ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	38
2.5. CATEGORIA T: TRIBUTOS.....	44
2.6. MULTICATEGORIAS.....	47
2.7. CATEGORIA A: ATIVISMO JUDICIAL.....	50
CAPÍTULO 3 RESSIGNIFICANDO AS DECISÕES JUDICIAIS: ESCALAS DECISÓRIAS.....	53
3.1. CATEGORIAS DICOTÔMICAS: LIBERAL E GARANTISTA.....	53
3.2. ESCALAS	56
3.2.1. <i>Escala E</i>	57
3.2.2. <i>Escala F</i>	63
3.2.3. <i>Escala L</i>	67
3.2.4. <i>Escala P</i>	72
3.2.5. <i>Escala T</i>	79
3.2.6. <i>Escala A</i>	83
CAPÍTULO 4 A CORTE E SEU COMPORTAMENTO DECISÓRIO	86
4.1. 1988 E OS PRIMEIROS PASSOS	91
4.2. 1989.....	95
4.2.1 <i>Os 9 de Mayer</i>	95
4.2.2. <i>A Presidência de Neri da Silveira</i>	107
4.2.2.1. Quórum mínimo.....	107
4.2.2.2. O ingresso de Brossard	109
4.2.2.3. O Ingresso de Pertence	119
4.2.2.4. O Ingresso de Mello.....	135
CAPÍTULO 5 FIDELIDADE, ÁLIBI E TRAIÇÃO: PERSPECTIVAS SOBRE O COMPORTAMENTO DECISÓRIO INSTITUCIONAL E INDIVIDUAL DO STF....	179
5.1. O COMPORTAMENTO DO STF.....	180
5.1.1. <i>Escala E</i>	181
5.1.2. <i>Escala F</i>	186
5.1.3. <i>Escala L</i>	190

5.1.4. Escala P	192
5.1.5. Escala T	196
5.1.6. Escala A	199
5.2. O COMPORTAMENTO DOS JULGADORES	201
5.2.1. Aldir Passarinho	203
5.2.2. Carlos Madeira	207
5.2.3. Célio Borja	210
5.2.4. Celso de Mello	214
5.2.5. Francisco Rezek	218
5.2.6. Moreira Alves	221
5.2.7. Néri da Silveira	224
5.2.8. Octávio Gallotti	227
5.2.9. Paulo Brossard	230
5.2.10. Sepúlveda Pertence	233
5.2.11. Sydney Sanches	237
5.2.12. Rafael Mayer	240
5.2.13. Djaci Falcão	242
5.2.14. Oscar Corrêa	245
CONCLUSÕES	247
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250
ANEXO I	257
ANEXO II	259

INTRODUÇÃO:

DELIMITAÇÃO DO TEMA E DO DESENHO DE PESQUISA: ENTRE CRENÇAS E REALISMOS

Estado da Arte

Como decidem os juízes? Esta é uma pergunta cotidianamente feita não apenas pelo profissional do Direito, mas por todo e qualquer interessado no Poder Judiciário e em seu processo decisório.

A escolha por uma formulação mais *ordinária* da questão é proposital. Permite que o problema subjacente a essa pergunta seja visto de forma *pasteurizada*, e, portanto, incapaz de revelar as múltiplas denotações e nuances que formulações mais sofisticadas claramente deixam transparecer.

Construir a pergunta de abertura de outra maneira (e.g. “como as preferências do juiz afetam o seu comportamento decisório?”) denuncia, invariavelmente, abordagens particulares ou enfoques distintos sobre um mesmo problema (quais fatores influenciam o processo decisório do juiz?). No caso do Direito, a maneira pela qual o dilema é expressado – “como o juiz aplica o Direito?” – é suficiente para desvendar a abordagem tipicamente jurídica, em sua forma preponderante. A investigação quanto ao processo decisório do Poder Judiciário traduz-se *em* – e se reduz *a* – um problema hermenêutico.

Assim, a explicação ou a previsão de uma decisão judicial está condicionada ao conhecimento do método de interpretação do Direito. A maneira unidimensional como o Direito analisa o tema – sob uma dimensão jurídica/exegética – não alivia, porém, o ônus da tarefa. Por várias razões.

Primeiramente, porque não há um único método, mas sim múltiplos métodos e escolas, sendo que muitos destes métodos são, inclusive, questionados em sua *utilidade* e *operacionalidade* (Scalia, 1998; Dimoulis, 2006: 214-215 e 245-255). Em segundo lugar, porquanto alguns ramos do Direito avocam para si especificidades e particularidades na tarefa de interpretação das normas a eles concernentes, de sorte que haveria métodos próprios para interpretar, v.g., a Constituição. Bastos (2002) elenca as particularidades do Direito Constitucional, sustentando a existência de uma hermenêutica constitucional, enquanto Troper (2008) questiona exatamente estas particularidades da Constituição e a

demanda por métodos específicos. Para cada nova proposição, há outra que surge, ansiosa, para questioná-la ou negá-la.

A profusão teórica quanto aos métodos de interpretação não foi, contudo, acompanhada por pesquisas voltadas a atestar sua aplicação no plano prático (Silva, 2005: 135). A constatação do baixo interesse em pesquisa empírica sumariza os vícios apontados por Posner (1998) quanto à teoria constitucional e seus estudiosos. A discussão promovida é mais normativa do que explicativa. Os *scholars* e pesquisadores do Direito – e, especificamente, do Direito Constitucional – estariam mais interessados em criar teorias ou produzir para o próprio meio acadêmico do que em testar a aplicação e validade de suas proposições ou hipóteses. Se a sociedade quer entender um dado fenômeno, parece que não será a Ciência Jurídica, ao menos não os estudos vocacionados à interpretação do Direito, quem fornecerá as respostas ao dilema acerca de “como decidem os juízes”, uma vez que mais interessados em discutir “como *deveriam* decidir os juízes”.

Coube, assim, à Ciência Política, em um primeiro momento, a tarefa de preencher a lacuna em questão, promovendo pesquisas empíricas voltadas ao Poder Judiciário. Arantes (1997), bem como Vianna *et al* (1999) assumiram, no Brasil, a dianteira na produção de estudos empíricos sobre o Poder Judiciário, em especial sobre o STF. A trilha então aberta chamou a atenção de outros pesquisadores (Taylor, 2009; Oliveira, 2011, 2012, 2012b; Ferreira, 2013; Ferreira, Mueller, 2014). O resultado foi a produção de artigos e obras compilando dados quantitativos (*estatística descritiva*) ou testando hipóteses diversas acerca do comportamento decisório do Poder Judiciário e de seus membros.

Endereçou-se, assim, por meio da Ciência Política e de cientistas políticos – e, em menor medida, economistas (Ferreira, 2013; Ferreira, Mueller, 2014), um problema epistêmico que a Ciência Jurídica era, de certa forma, incapaz de enfrentar, em razão da “tradição” normativa do Direito. Ao afastar sua Ciência e seus pesquisadores de abordagens positivas e, principalmente, de seus métodos correspondentes, acabou-se por criar sérios obstáculos ao florescimento *robusto* de novas agendas de pesquisa vocacionadas a descrever e explicar a realidade (no caso, a realidade decisória do Poder Judiciário)¹.

¹ Este diagnóstico não se restringe apenas ao Brasil. Heise apontou para as mesmas dificuldades nos EUA, no que diz respeito ao desenvolvimento da pesquisa empírica no Direito (Heise, 2002). Reconhece-se que se o Direito se ressentia de seu “atraso” em termos de pesquisa empírica, o mesmo pode ser dito em relação à Ciência Política. Tanto Achen (2002) como King (1998), tendo como referência a econometria, criticam o estado de desenvolvimento de métodos estatísticos na Ciência Política. King, por exemplo, embora reconheça o caráter prolífico desta Ciência, em termos de coleta de dados e produção de banco de dados, critica o grau de desenvolvimento metodológico, em comparação “a qualquer outra disciplina” (1998: 3).

A necessária abordagem empírica carreada pela Ciência Política, contudo, veio invariavelmente acompanhada de hipóteses e teorias que negam ou concorrem com as próprias bases da Ciência Jurídica (ao menos do positivismo jurídico). Os estudos promovidos, lastreados naquilo que se denominou, nos Estados Unidos, como *Judicial Behavior* ou *Judicial Politics*, pautaram-se em modelos analíticos que relativizam a relevância do ordenamento jurídico no processo decisório levado a efeito pelo Poder Judiciário e por seus julgadores. Sob o epíteto de modelo atitudinal ou modelo estratégico-institucional, propugnaram-se por modelos analíticos que teriam como propósito explicar o comportamento decisório do Poder Judiciário a partir de fatores extrajurídicos.

A identificação destas variáveis e fatores significativos seria o foco e o objetivo de pesquisas vocacionadas a entender “como decidem os juízes”, ainda que a atribuição de relevância às preferências individuais dos magistrados, suas ideologias ou experiência profissional na forma como o processo decisório se desenvolve contrarie, sem embargo, premissa básica da Ciência Jurídica, calcada em uma suposta neutralidade técnico-jurídica. Conforme provoca Schubert, “[n]ão foram os Justices em si os responsáveis por determinar a integração racial em escolas públicas, mas sim a décima quarta emenda” (1965: 14, tradução livre), suposição esta que poderia ser comparada a um “conto de fadas” (cf. Segal e Spaeth, 1993: 8).

Nesses termos, o cenário que se revela apresenta, por um lado, os defensores da fidelidade, por parte do Poder Judiciário, aos termos da Lei, e, por outro, os seus detratores, cujas denúncias variarão em tom e agudez. Entre os detratores, há aqueles que reconhecem a existência de um realismo jurídico, mas que seria mascarado por argumentações jurídicas (*álibis*), enquanto outros afastam qualquer pretensão de objetivismo no processo decisório (*traição* ao Direito e à sua neutralidade técnico-jurídica), sustentando que, se há alguma variável capaz de explicar o comportamento judicial, esta certamente é alheia ao universo jurídico (subjetivismos e contextos institucionais e econômicos sendo os favoritos em bolsas de aposta). À margem deste debate, tem-se as pesquisas voltadas apenas a relatar e revelar dados (estatística descritiva).

Depõe, especificamente, contra os defensores da fidelidade técnico-jurídica a ausência de estudos empíricos que permitam a quebra da barreira da deontologia (dever ser). É bem verdade que há o esperançoso crescimento, no plano do Direito, de *abordagens* ou *estudos positivos* que objetivam entender e melhor compreender como, na prática, o Judiciário decide determinadas demandas e questões. Estudos centrados no STF têm sido incentivados

por instituições específicas, como é o caso da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP (cuja parcela de sua produção científica encontra-se publicada em Coutinho e Vojvodic, 2009; Sundfeld *et al*, 2010), e, mais recentemente, pela FGV, mais precisamente por sua Faculdade de Direito – Direito Rio, que, desde 2011, publica relatório sob o título *Supremo em Números*. Outro movimento que merece nota é a Rede de Pesquisa Empírica em Direito – REED.

Nada obstante o esforço recente no âmbito do Direito, as dificuldades ainda são persistentes, destacando-se como principais obstáculos a ausência (i) de *expertise* quanto à aplicação de técnicas estatísticas ao Direito e, em especial, (ii) de banco de dados compreensivos e confiáveis, de acesso franqueado ao público.

Sob a perspectiva dos detratores, o fundamento jurídico, conforme visto, é de relativa importância. O processo decisório ou de aplicação do direito pelo Poder Judiciário é influenciado por fatores diversos. O movimento que se pode alcinhar como *judicialização da política* enxerga no Poder Judiciário uma nova arena do processo político, pelo qual minorias ou atores com baixa influência no processo legislativo poderiam fazer valer sua insatisfação em face de uma política definida pelo Executivo e pela sua maioria no Legislativo, derrubando-a, delongando a sua aplicação ou desacreditando-a perante a sociedade (Taylor, 2009).

Ainda que não haja uma negação da relevância do Direito², este movimento revolve o universo de decisões judiciais em busca de variáveis diversas que possam explicar o resultado judicial (êxito no deferimento de um pedido judicial). Assim, há estudos que visam a (i) estabelecer uma relação entre o comportamento decisório e a identidade do autor da ação, seja a perspectiva descritiva (Vianna *et al*, 1999) ou causal (Taylor, 2009)³; (ii) identificar temas em que o Judiciário teria maior predisposição em decidir favoravelmente à pretensão do autor (Ferreira, 2013) ou (iii) aventar a relação entre aspectos biográficos dos julgadores e o resultado alcançado.

Munidos de técnicas estatísticas, os autores apresentam os seus resultados, acompanhados de estrelas que revelariam a significância estatística de seus achados. Mas, é possível supor

² Taylor, por exemplo, ao constatar que o Conselho Federal da OAB apresentava aproveitamento superior do que outros legitimados ao controle concentrado, em contestações a leis federais, sugere como explicação a maior *expertise* técnica deste requerente, em comparação aos demais autores (2009: 129 a 131). Oliveira, por sua vez, sugere a influência da profissão jurídica no resultado das decisões proferidas pelo STF (2011 e 2012).

³ Taylor, reconhece-se, dedica apenas um capítulo à construção de modelo estatístico probabilístico (Capítulo 4). Sua obra ultrapassa a abordagem quantitativa, relatando o resultado e inferências decorrentes de abordagens qualitativas diversas (estudo de caso e, inclusive, entrevistas).

que o STF ou qualquer julgador se assemelharia a um leão de chácara de boates da moda, que decide quem entra a partir da foto no RG? Haveria temas amaldiçoados por deuses primevos, cujo destino seria sucumbir perante o abismo do Judiciário, por sua má-formação física ou psíquica? Haveria partes com poderes mágicos capazes de enfeitiçar o julgador, guinando o destino de um ato perante o Poder Judiciário em razão da força de seus pareceres (seja ele do PGR ou do AGU) ou memoriais (*amicus*)?

Neste particular, parece que significância estatística e significância substantiva entram em conflito.

Escopo

Independentemente das agendas defendidas ou hipóteses testadas, os estudos sobre o Poder Judiciário retratam, em geral, a decisão judicial de forma monocromática: procedente/deferida ou improcedente/indeferida. Em sede de controle concentrado de constitucionalidade – no controle concentrado –, é possível inferir que o STF decidiu pela constitucionalidade de um dado ato normativo. Mas, para além desta chave de leitura (o ato questionado é ou não constitucional?), o que é passível de ser extraído deste dado quantitativo quanto ao real significado do que foi decidido nas ADI's que, por exemplo, se referem às classes temáticas propostas por Vianna et al (1999: 63 a 64) ou por Taylor (2009:83)?

A presente tese de doutoramento almeja avançar na agenda de pesquisas jurídicas, centradas no comportamento decisório do julgador, por meio da propositura de modelo de classificação das ações judiciais e, principalmente, das decisões judiciais, capaz de revelar, sem a necessidade de maiores inferências ou estudos descritivos posteriores, o conteúdo das decisões judiciais compiladas e entabuladas.

Fundamenta-se, para tanto, em 02 (dois) pressupostos. O primeiro reside na caracterização da ação judicial em questionamento direcionado ao Poder Judiciário, compreendendo uma ou mais perguntas. O universo de questões jurídicas é catalogado de acordo com índice composto por 06 (seis) categorias amplas – *Quest-STF*, composta pelas Categorias E, F, L, P, T e A –, as quais retratam *grandes questões* ou *perguntas existenciais*, capazes de albergar a ampla gama de temas e fatos reais alçados ao Poder Judiciário (e, no caso desta tese, ao STF), ao mesmo tempo que permite a individualização e compartimentalização de questões em grupos menores, denominados *Dimensões*.

O segundo pressuposto se refere à atribuição de significado à decisão proferida pelo Poder Judiciário e ao voto emitido pelo julgador. A decisão e o voto são classificados em *Liberal* ou *Garantista*, uma valoração do resultado proferido pela Corte ou do voto emitido pelo seu julgador, a depender da categoria sob a qual a ação judicial foi classificada – Escala. *Escala* é, assim, o resultado do processo de ressignificação da decisão jurídica e do voto como resposta à pergunta existencial e às grandes questões conformadas em uma dada ação judicial.

Assim, os casos decididos pelo STF são organizados segundo o seu conteúdo, adotando como referencial teórico e metodológico o modelo desenvolvido por Pritchett (1941) e sofisticado por Schubert (1969), pautado em *escalas temáticas*. São propostas 06 (seis) escalas (E, F, L, P, T e A), integradas por um total de 28 subescalas, que espelham a mesma quantidade de Categorias e Dimensões.

Universo

A presente tese utiliza como amostra todas as ADI's julgadas pelo STF entre 1988 e 1989, totalizando 95 deliberações⁴ institucionais, pelo STF, e 902 comportamentos decisórios⁵ dos 14 Ministros-julgadores (Ministros Aldir Passarinho, Carlos Madeira, Célio Borja, Celso de Mello, Djaci Falcão, Francisco Rezek, Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Oscar Corrêa, Paulo Brossard, Rafael Mayer, Sepúlveda Pertence e Sidney Sanches).

A seleção da amostra foi guiada por 02 (dois) critérios. O primeiro de iniciar uma série histórica, pós Constituição de 1988, daí a escolha por 1988. O segundo de selecionar período temporal que compreendesse o funcionamento do STF em todo um ano judicial, daí 1989.

⁴ Utiliza-se conscientemente o termo deliberação, pois foram registradas todas as manifestações do STF sobre uma mesma ação judicial. Nesse sentido, uma mesma ADI pode possuir mais de uma entrada, no caso de o STF ter apreciado o pedido de liminar, julgado questão de ordem ou, até mesmo, embargos de declaração. Vide ADI-MC n. 14 e ADI n. 14, bem como ADI-MC n. 160 e ADI-ED n. 160. Para fins de registro, cada deliberação é tratada como uma ação autônoma.

⁵ Utiliza-se comportamento decisório, uma vez que são registrados não apenas os votos escritos e posicionamentos apontados em ata (votos não escritos), como também a ausência do julgador em dada deliberação.

Resultados

Fidelidade, Álibi e Traição apresenta 3 (três) importantes resultados, que contribuem para o desenvolvimento de estudos e pesquisas empíricas acerca do comportamento decisório dos julgadores e, em especial, do STF e seus ministros.

Primeiramente, há a propositura de modelo de classificação dos casos alçados ao STF. Não há indexadores oficiais ou públicos robustos para classificar os casos julgados pelo STF segundo assunto/matéria. Embora o próprio STF tenha os seus próprios indexadores, as categorias empregadas são imprecisas, desprovidas de maiores explicações e, invariavelmente, contra-intuitivas, tendo, inclusive, variado no caminhar dos anos (em outras palavras, categorias empregadas inicialmente são simplesmente desconsideradas em momentos temporais posteriores).⁶

A segunda contribuição reside na apresentação de modelo teórico de classificação do comportamento decisório institucional e individual, por meio de ressignificação das decisões em categoria dicotômica – *Liberal* e *Garantista*, pautada pelos critérios que conformam cada uma das 06 (seis) Escalas propostas.

A terceira contribuição reside na habilitação de modelo que permite a sua utilização por modelos jurídicos, que almejam explicar o comportamento judicial a partir de perspectiva técnico-jurídica (*Fidelidade*), por realistas (*Álibi*) ou detratores do modelo judicial (*Traição*). Especificamente quanto a *Traição*, o modelo permite a operacionalização da abordagem atitudinal, caracterizada pela construção de modelos analíticos do comportamento judicial que visam a testar a causalidade de variáveis subjetivas do julgador.

Embora Taylor tenha contestado a aplicação do modelo no Brasil (2009: 17), em razão das características institucionais do STF, que, ao atuar como última instância judicial, para além do exercício da jurisdição constitucional, não teria discricionariedade e tampouco

⁶ O primeiro problema já se encontra no fato de o STF apresentar duas fontes de indexação do assunto, para as ADI's. Ao se pesquisar as ADI's, por processo, a aba "detalhes" se reporta a uma categoria de indexação para assunto. O arquivo "Peças Eletrônicas", por sua vez, também indexa o assunto, usando, invariavelmente, categoria diversa da empregada em detalhes. Vide o caso da ADI 1. Em detalhes, consta Assunto para Processo Antigo/Processo Antigo; já em Peças Processuais, a referência é "Processo Antigo". Os indexadores, ademais, parecem assumir vidas paralelas, na medida em que, em detalhes, há nada mais do que 2.108 categorias (para as ADI's de n. 1 à de 5.084, cuja última coleta foi realizada em 18 de junho de 2014). Peças Eletrônicas, por sua vez, se reporta a 1.471 categorias (para as ADI's de n. 1 à de 5.084, cuja última coleta foi realizada em 18 de junho de 2014).

O segundo problema reside na utilização de variações para aquilo que parece ser a mesma categoria. No indexador presente em detalhes, por exemplo, Processo Antigo possui duas categorias distintas (Assunto para Processo Antigo e Assunto Para Processo Antigo/Processo Antigo); já em Peças Eletrônicas há duas categorias (Assunto para Processo Antigo e Processo Antigo).

O terceiro problema reside no caráter contra-intuitivo das categorias: o que é processo antigo?

espaço para subjetivismos, o grande obstáculo à aplicação do modelo no Brasil é operacional: a ausência, na cultura jurídica nacional, de processo de classificação das decisões judiciais, para além do seu resultado técnico-jurídico⁷.

Os resultados que apresento possuem implicações *metodológico-analíticas, descritivas e normativas*. Sob uma perspectiva *descritiva*, a análise qualitativa dos dados estatísticos acerca do comportamento decisório do STF, em cada uma das escalas mensuradas, tem o potencial de descrever como cada Ministro se comportou em face de cada um dos estímulos (casos judiciais) analisados. *Analiticamente*, apresento método e modelo de análise do comportamento decisório (*liberal* ou *garantista*), para além do modelo técnico-jurídico (constitucionalidade/inconstitucionalidade e procedência/improcedência). *Normativamente*, o processo de ressignificação das decisões e votos judiciais pauta-se em proposição teórica de categorização do comportamento judicial.

Estrutura

A tese está organizada em 05 (seis) capítulos. O Capítulo 1 apresenta os pressupostos do modelo analítico de classificação das ações e do comportamento judicial. O Capítulo 2 descreve o modelo de classificação das ações judiciais – Índice Quest-STF. O Capítulo 3, por sua vez, apresenta o modelo teórico de ressignificação das decisões judiciais, segundo Escalas. O Capítulo 4, de viés descritivo, relata o processo de classificação das decisões que compõem a amostra. O Capítulo 5 apresenta os resultados institucionais (STF) e individuais (Ministros) da catalogação promovida, suscitando as possíveis inferências de *Fidelidade, Álibi e Traição*.

⁷ Vide, por exemplo, o exemplo do Supreme Court Database, base de dados compreensiva das decisões da suprema corte que apresenta, para cada decisão judicial, sua direção correspondente (Conservative and Liberal), disponível em <http://supremecourtdatabase.org/analysis.php>, acesso em 12/09/2012.

CAPÍTULO 1

ENTRE PERGUNTAS E RESPOSTAS: PRESSUPOSTOS DO MODELO

O objetivo central deste trabalho é classificar o comportamento decisório do STF e de seus Ministros, de acordo com modelo dicotômico pautado em categorias comportamentais identificadas como *liberal* e *garantista*.

A mecânica do modelo proposto é relativamente simples, fundamentando-se em 05 (cinco) premissas: i) comportamento decisório limitado ao resultado da decisão/votos; ii) compreensão do processo judicial como um questionário; iii) simplificação do universo de questões jurídicas e problemas judiciais a grupo limitado de perguntas generalizáveis (*grandes questões/perguntas existenciais*); iv) percepção das partes processuais como proponentes de respostas antagônicas; e v) atribuição de significado ao não-julgamento.

És como votas

O comportamento decisório do STF e dos Ministros é reduzido, respectivamente, ao resultado da decisão da Corte e do voto individual do julgador⁸. Opta-se, assim, por excluir outros elementos que poderiam contribuir para a compreensão do comportamento decisório, tais como argumentação empregada (*ratio decidendi*), existência ou não de pedido de vista, emprego de jurisprudência ou apresentação de voto escrito, apenas para citar elementos internos ao processo judicial⁹, ou, ainda, experiência profissional, produção acadêmica, filiação partidária ou formação religiosa, sob uma perspectiva mais biográfica.

⁸ Considera-se como decisão as deliberações denominadas como preliminares (conhecimento ou não da ação e outros aspectos processuais), as decisões pelo (in)deferimento de pedido de liminar, decisão de mérito e, também, deliberações sobre recursos (embargos de declaração).

⁹ Estes elementos fazem parte do Banco de Dados criado para a presente tese – BDSTF – e foram colhidos para as ações aqui empregadas. Contudo, em razão do caráter interpretativo na coleta destes elementos (à exceção de pedido de vista), o estado da arte torna recomendável a adoção de modelo mais simples, passível de replicabilidade.

Perguntas e respostas

O processo decisório promovido pelo STF, quando do julgamento de uma lide (no caso desta Tese, de uma ADI), assume o papel simplificado de uma sessão de perguntas e respostas. A decisão e os votos proferidos são interpretados como respostas a perguntas, que estariam formuladas *na* e vocalizadas *pela* ação judicial (estímulos). Sob esta premissa, o processo é despido de qualquer outro elemento (tais como partes, métodos argumentativos empregados na petição, contexto etc.), reduzindo-se a uma questão a ser respondida pelo STF e por seus integrantes. Uma ADI, assim, nada mais é do que uma indagação, que anseia pela resposta do Tribunal Constitucional.

Respostas a que? Às Grandes Questões

A simplificação do processo judicial e de seus conflitos como um questionário, apesar de suas vantagens herméticas, não é uma tarefa desprovida de dificuldades ou complexidades. O modelo ora proposto classifica o comportamento decisório a partir da decisão e votos do STF e de seus Ministros, traduzidos como respostas. Assim, alguém poderia supor que apenas o conhecimento ou identificação da resposta seria por si só suficiente para fazer com que as engrenagens do presente modelo funcionassem.

Contudo, a maneira pela qual o mundo judicial expõe as suas respostas é neutra, asséptica ou monofônica. “Por maioria/unanimidade o Tribunal julgou (im)procedente o pedido” ou “(in)defiro o pedido da liminar” são as formulações típicas que configuram o *dispositivo* ou *parte dispositiva* da decisão ou do voto, segundo o vocabulário especializado do universo jurídico. Há, é certo, algumas variações, mas que pouco divergem deste padrão, alterando o termo utilizado, a depender do tipo de ação, pedido e situações processuais específicas¹⁰.

A resposta judicial se assemelha, portanto, a uma contestação “sim” e “não”, a qual, isoladamente, pouco revela sobre o que foi questionado e, consequentemente, acerca do posicionamento do indagado. Embora haja modelos que se satisfaçam apenas com este tipo de resposta – ou que traduzem o improcedente e procedente em constitucional ou

¹⁰ Procedência e Improcedência são terminologias típicas do universo das ações que integram o controle concentrado (ADI, ADC, ADPF). Deferimento e indeferimento, por sua vez, se aplicam na apreciação de pedidos liminares. Situações que envolvem problemas formais resultam em “não conhecimento”, “prejudicado”.

inconstitucional (Oliveira, 2011)¹¹, apresenta-se como mais adequado, diante do desafio de classificar o comportamento de determinado agente, independentemente das categorias empregadas (*liberal-garantista; técnico-político* etc.), atentar, prioritariamente, para pergunta que está sendo formulada, não a reduzindo ao mesmo tom monocromático da resposta produzida mecanicamente pelo processo judicial.

Afinal, a questão à qual o STF e o julgador estão respondendo não é uma pergunta sobre a procedência ou improcedência da ação ou sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de um dado ato. Como, porém, identificar a pergunta formulada, capaz de revelar o próprio significado da resposta?

A descoberta da pergunta formulada e da resposta pretendida não é um processo tão linear e simples. As partes que buscam o processo judicial não veem neste um fórum de aquisição de conhecimento ou de resolução de suas dúvidas. O processo judicial é uma arena, tal como outras existentes ¹², de vocalização de interesses (econômicos, políticos, coletivos, individuais, egoísticos etc.) e de insatisfações, que podem prescindir até mesmo de um propósito racional. Modelos mais simplistas têm sua razão de existir.

Para ilustrar o problema, utilizo, aqui, um exemplo anedótico, a ADI 22. Trata-se de ADI proposta por advogado, pessoa física, tendo como objeto a omissão do Poder Executivo, Poder Legislativo e Ministério Público em combater o monopólio da profissão jurídica pela OAB. Qual a pergunta formulada pelo autor? Estaria ele indagando sobre o dever de o Congresso Nacional revogar o Estatuto da OAB? Poderia o seu filho advogar, sem ter que passar no Exame da Ordem? Estaria o autor obrigado a pagar anuidade, para exercer a sua profissão?

Independentemente dos motivos que levaram à propositura desta ADI e da existência ou não de uma pergunta consciente, o caso mencionado diz respeito a questão mais abrangente, sobre o livre exercício profissional. Há, assim, uma questão subjacente à ADI 22, que ultrapassa as partes envolvidas e os eventuais interesses em jogo: “O Estado deve regular ou permitir a regulação do exercício profissional?”.

A presente premissa estabelece que, independentemente dos interesses envolvidos e possível (in)consciência das razões subjacentes à lide, todo e qualquer caso visa a responder uma *grande questão*. O universo judicial é um oráculo para *perguntas existenciais*, de forma

¹¹Em realidade, o modelo da autora é mais complexo, figurando a resposta “constitucional/inconstitucional” como uma das variáveis de seu modelo analítico.

¹² Ainda que a arena jurídica se caracterize pela sua linguagem especializada e formal, que é a linguagem jurídica

que cada caso possa ser entendido como uma parábola, mais ou menos sofisticada, de um dilema existencial mais amplo e pré-existente à ação judicial¹³. A rinha com a OAB nada mais é do que a concretização de dilema sobre a liberdade profissional e os limites à autonomia individual e à atuação estatal.

Sua efetivação depende, porém, de rigorosa operacionalização, concretizada por meio da classificação dos casos apreciados pelo STF, segundo categorias (*Quest-STF*). Item específico explicita o método de agregação das *Grandes Questões* em Grupos (Dimensões) e, posteriormente, em Categorias mais amplas. Chama-se a atenção para a existência de casos que podem ser compreendidos em mais de uma categoria, por envolverem mais de uma grande questão.

Partes processuais e respostas antagônicas

Complementarmente, estabelece-se que as partes encampam suas próprias respostas à pergunta existencial subjacente à lide. Assume-se que as respostas são *antagônicas*. O autor, ao mesmo tempo em que formaliza¹⁴ uma *pergunta existencial* em sua ação – lembrando-se que a aposição da pergunta existencial independe da autoconsciência das partes –, apresenta a sua própria sugestão de resposta à indagação. No outro polo, há a formalização de resposta antagônica.

Reconhece-se, sem embargo, que a utilização da terminologia “partes” não é conceitualmente adequada em face do universo de ações analisadas. O controle concentrado de constitucionalidade (do qual faz parte a ADI) afigura-se como modalidade processual específica, em que não haveria partes, sendo, assim, doutrinariamente qualificado como processo objetivo (sem sujeitos). Pragmaticamente, porém, pode-se compreender o legitimado ativo como autor e, portanto, uma das partes.

A questão mais complexa residiria na definição do polo passivo. Seria parte o órgão que deve prestar informações (e que invariavelmente figura como requerido)? Seria o órgão responsável por defender a constitucionalidade do ato questionado (AGU)? É indiferente,

¹³ Reconheço as limitações semânticas da analogia à parábola, principalmente pelo fato de os casos judiciais serem reais e não fictícios como as parábolas. Contudo, uso *parábola*, pois uma de suas características é a presença não explícita de um tema moral e espiritual. De certa forma, há um aspecto fictício na premissa das “Grandes Questões”, uma vez que, como já reconhecia Pritchett, não é certo que o julgador leva em consideração o valor supostamente presente no caso.

¹⁴ Formaliza, pois parte-se do pressuposto que a pergunta existencial existe independentemente da lide e da autoconsciência das partes. Assim, a ação proposta pelo autor meramente formaliza uma grande questão.

para a presente premissa, a identificação precisa da parte. A suposição posta é a de que o objeto questionado retrata a resposta antagônica.

A eloquência do Silêncio: decidindo por não decidir

A resposta proferida pelo STF e pelos julgadores assume a forma de uma contestação à *grande questão* presente em ADI. Esta, conforme visto, é proferida de maneira neutra – (im)procedência ou (in)deferimento, por exemplo –, demandando uma etapa própria de atribuição de significado à parte dispositiva da decisão e do voto, que não se reduz ao simplismo de associar, por um lado, a improcedência e demais variações a uma resposta negativa e, por outro, a procedência e demais variações a uma contestação positiva¹⁵.

Esta premissa, porém, não se refere ao processo de interpretação de significado às respostas, a ser abordado em item posterior (Capítulo 3). Diz respeito, ao contrário, à definição do universo de atos que são passíveis de serem compreendidos como respostas à pergunta atribuída à lide. Invariavelmente, entende-se que uma questão é endereçada pelo STF e pelos julgadores no momento em que estes apreciam o mérito da ação, seja na apreciação de medida cautelar, seja na análise definitiva do mérito¹⁶. Assim, excluir-se-ia do universo de resultados passíveis de serem compreendidos como respostas as decisões ou votos pelo não seguimento e não conhecimento de uma ação¹⁷ ou que reconhecem que a mesma perdeu o objeto¹⁸.

O universo processual assim entende, pois estas decisões, diferentemente das que envolvem análise do mérito, não produziram coisa julgada, estando sujeitas a novo questionamento, afinal algum elemento formal teria prejudicado a análise do tema da lide.

¹⁵ Antecipo, porém, que o direcionamento da resposta como negativa ou positiva depende, claro, da maneira pela qual a pergunta é formulada e do contexto da ação. Ilustrativamente, cita-se a primeira ADI apreciada pelo STF, ADI-MC 4. Trata-se de lide inserida na Categoria E – Perguntas Econômicas, mais precisamente no grupo empresarial. A grande questão correspondente é: “O Estado pode regular preços e contratos?”. Invariavelmente, ADI’s sobre este tema regulam atos (leis) que respondem positivamente à questão, de forma que a improcedência possa ser entendida como uma resposta positiva. No caso em questão, porém, a ação em questão questiona ato que afasta a regulação imediata de certo setor (financeiro). Assim, a improcedência ou indeferimento de liminar, que é o que ocorreu no caso, deve ser entendido como uma resposta negativa à pergunta.

¹⁶ Não diferencio, aqui, a apreciação de liminar da análise final promovida pelo STF. Entendo que, mesmo no julgamento da cautelar, o mérito é apreciado, ainda que superficialmente, por meio da análise da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*).

¹⁷ A negativa de seguimento é autorizada ao relator e ao pleno caso o pedido seja manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante. Já o não conhecimento advém do reconhecimento, pelo relator ou pelo pleno, de incompetência manifesta. Estas hipóteses estão reguladas pelo art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

¹⁸ O reconhecimento de perda de objeto é regulado pelo art. 21, IX, do RISTF.

O modelo ora construído, contudo, não diferencia os tipos de decisão, atribuindo o mesmo significado de uma decisão pela improcedência àquela que resulta no não conhecimento da ação ou no reconhecimento de sua perda de objeto. Este tipo de decisão é definido como uma decisão substantiva, pela qual o STF e os julgadores *decidem por não decidir*, mantendo-se intacto o ato questionado e a resposta que este direciona à pergunta subjacente à lide¹⁹.

Para todos os fins, a não-decisão do STF é equiparada a um consentimento silencioso ao posicionamento traduzido pelo ato questionado.

Resumo do Modelo

Assim, sob as 05 (cinco) premissas, tem-se que a classificação do STF e do Ministro como *liberal* ou *garantista* depende do resultado de sua decisão/voto, o qual é interpretado como uma resposta à pergunta formalizada na ação apreciada pelo órgão julgador e seus integrantes. A natureza da pergunta é sistematizada em categorias – 06 (seis) no total, e são estas que norteiam o processo de catalogação do comportamento do STF e de seus julgadores, como *liberal* ou *garantista*.

¹⁹ Reconheço os riscos desta premissa. Há casos extremamente anedóticos, em que formalidades processuais são absolutamente ignoradas pelo autor da lide. A já mencionada ADI 11 (questionado a OAB) é um destes exemplos, tendo sido requerida por pessoa física. Outro caso ainda mais exagerado reside na ADI n. 86, cujo requerente era então candidato a à Presidência por Partido Monarquista. A petição inicial pleiteia que a ADI seja recebida, cumulativamente, como Mandado de Segurança e Mandado de Injunção. Em outras palavras, há casos em que não há qualquer alternativa jurídica que não a negativa do seguimento ou do conhecimento da ação. A teratologia, porém, é exceção, não possuindo relevância estatística. Assim, prefiro atribuir significado mesmo às decisões proferidas nestas situações singulares, assumindo que, por sua exata singularidade, a representatividade destes casos não terá relevância estatística.

CAPÍTULO 2

PERGUNTAS EXISTENCIAIS E ÍNDICE QUEST-STF: CATALOGANDO AS DECISÕES DO STF

A categorização das ações judiciais não é, propriamente, uma novidade na literatura especializada. Vianna, Carvalho, Cunha Melo e Burgos (1999: 63 e 64) propõem 07 (sete) categorias, pautadas no dispositivo constitucional que fundamentaria a ação judicial. Administração Pública compreende casos relativos às carreiras, remuneração e organização do serviço público, bem como sobre a organização administrativa do Estado (criação de Municípios e regiões administrativas) e conflitos entre Poderes. Política Social alberga ações questionando normas afetas à seguridade social e à concessão de benefícios sociais. Regulação Econômica reúne ADI's cujo objeto seja a regulação da economia em temas sobre política cambial, monetária, salarial e de preços, privatização, reforma agrária e direito de greve. Política tributária compreende ações com conteúdo tributário. Regulação da sociedade civil engloba normas que regulam a vida em sociedade, bem como matéria ambiental e indígena. Competição política abarca questões afetas ao processo eleitoral e ao funcionamento de partidos políticos. Por fim, relações de trabalho compreende normas trabalhistas e afetas à organização sindical.

Taylor, por sua vez, propõe 08 (oito) categorias, ao construir seu modelo de regressão (2009: 80 a 81 e 83 a 84): (i) benefícios e estrutura judiciais; (ii) serviço público; (iii) relações fiscais; (iv) tributação; (v) seguridade social; (vi) questões econômicas diversas; (vii) regras eleitorais e políticas e (viii) outras.

As classificações propostas pelos autores se pautam na indexação do dispositivo legal questionado, seja para fins meramente classificatórios (Vianna *et al*, 1999), seja com o propósito de definir relação de causalidade entre a classe temática do ato questionado e o resultado judicial – (im)procedente (Taylor, 2009, e Ferreira, 2013).

O modelo que adoto assume perspectiva distinta. Diferentemente, classifico as ações independentemente do dispositivo legal questionado e de sua classe temática. Ao estabelecer como premissa que toda e qualquer lide formaliza *perguntas existenciais* ou *grandes questões*, retiro o lastro do objeto da ação (no caso específico desta tese, da ADI) e o aloco na própria ação judicial, mais precisamente na questão que esta visa a responder.

Não se trata, aqui, de uma construção propriamente filosófica, que visa lastrear as questões jurídicas em categorias morais mais amplas, mas sim de um processo funcional de redução do número de questões passíveis de serem formuladas ao STF e aos seus julgadores, de acordo com categorias mais amplas, capazes de albergar toda a complexidade de casos levados a julgamento pelo STF²⁰, agregados segundo critérios pré-determinados.

Assim, propõe-se modelo categórico – *QuestSTF* – que organiza o universo de ações alçadas ao STF (ADI's) em 05 (cinco) macro-categorias: Casos Econômicos, Conflitos Federativos, Liberdades, Organização dos Poderes e Poder de Tributar. Há, ademais, Categoria específica, incidental às demais, centrada em situações que levantam questionamento acerca da própria competência do Poder Judiciário: Ativismo Judicial.

²⁰ O fato de a Constituição do Brasil assumir perfil dogmático não facilita a tarefa de classificar o resultado dos julgamentos realizados pelo STF, em face das ADI's ajuizadas, pois permite que, sob o epíteto do controle de constitucionalidade, todo e qualquer aspecto da vida cotidiana possa ser fundamentado em um dispositivo constitucional e, assim, figurar como questão avaliada pelo STF.

Quadro 2.1.
Sinopse Categorias

Cat.	Natureza	Grandes Questões
E	■ Econômica: Qual é o papel do Estado na economia?	Pode/Deve o Estado regular a atividade econômica?
		Pode/Deve o Estado explorar diretamente a atividade econômica?
		Cabe ao Particular arcar com benefícios trabalhistas?
		Pode/Deve o Estado limitar gastos/despesas com pessoal?
		Pode o Estado flexibilizar a estabilidade do servidor?
		Cabe ao agente econômico arcar com custos sociais?
		Deve-se limitar o desenvolvimento econômico, em benefício de direitos sociais?
F	■ Conflitos Federativos: Como o Estado deve se organizar?	Deve a Constituição Subnacional mimetizar a CF?
		A matéria é de competência privativa da União?
		Deve a União estabelecer limites aos gastos subnacionais?
		A regulação subnacional viola norma geral da União?
		Pode o Ente Subnacional conceder benefício fiscal?
		Deve-se repassar receita tributária a outro ente federativo?
		São legítimas as transferências voluntárias?
L	■ Direitos Individuais: Qual é a extensão da autonomia individual?	Pode/Deve o Estado regular o exercício da liberdade de expressão?
		Pode/Deve o Estado regular o exercício da profissão/locomoção?
		Pode/Deve o Estado punir criminosos/suspeitos?
		Pode/Deve o Estado criar critérios de proteção de minorias?
		Pode/Deve o Estado restringir o acesso de grupos políticos?
P	■ Conflitos Institucionais: Como os Poderes se relacionam e se organizam?	Pode um Poder intervir na iniciativa legislativa de outro Poder?
		Pode um Poder intervir na autonomia orçamentário-financeira de outro?
		Pode o Estado flexibilizar o formalismo do Direito Público?
		Pode/Deve um Poder influenciar o desempenho de outro Poder?
		Pode o Poder Executivo desempenhar função normativa?
		Há monopólio da função jurisdicional pelo Judiciário?
T	■ Poder de Tributar: Quais os limites à arrecadação estatal?	Pode a União onerar o patrimônio de particulares?
		Pode a União onerar particulares, para custeio de direitos sociais?
		Pode a União onerar particulares, com propósitos extrafiscais?
		Pode o Estado/Município onerar o patrimônio de particulares?
		Pode o Estado coibir o particular a recolher tributos?
A	■ Ativismo Judicial: Quais os limites à competência do Poder Judiciário	Pode o Poder Judiciário intervir em questões políticas?
		Deve o Judiciário erigir obstáculos formais ao exercício de sua função jurisdicional (jurisprudência defensiva)?

Cada categoria retrata um determinado tema, sintetizado por questão aberta, a qual, por sua vez, é estruturada em perguntas fechadas, que desenvolvem perspectivas específicas do tema correspondente. O modelo de perguntas fechadas, de natureza dicotômica, se justifica pela natureza binária da resposta judicial (procedência ou improcedência/deferida ou indeferida/conhecida ou não conhecida etc.). São estas perguntas que conformam os subgrupos ou dimensões de cada categoria.

A divisão das categorias em grupos tem como propósito evitar a excessiva simplificação do universo de questões alçadas ao STF, permitindo a organização mais especializada e

precisa das lides dentro de uma mesma categoria. A classificação em funil, ademais, permite estabelecer elementos de identidade e de diferenciação entre os casos e que podem influenciar no comportamento decisório do STF e do julgador.

A explanação de cada categoria segue modelo retratado por Quadro Sinóptico padrão (à exceção da Categoria A).

Quadro 2.2.
Modelo Exposição: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
■ Característica central da Categoria: compreende a identificação sintética do principal elemento caracterizador da Categoria	<i>Dimensões específicas:</i> descrição da dimensão específica ou subgrupo integrante da categoria	Identificação de temas que integram a dimensão específica
	<i>Dimensões específicas:</i> descrição da dimensão específica ou subgrupo integrante da categoria	Identificação de temas que integram a dimensão específica
■ Stakeholders: consiste na identificação das partes invariavelmente envolvidas em casos da categoria em questão	<i>Principais Antagonistas:</i> identificação dos principais autores ou partes que antagonizam em casos da dimensão integrante da categoria abordada	Identificação de antagonistas usuais da dimensão (categoria)
	<i>Principais Antagonistas:</i> identificação dos principais autores ou partes que antagonizam em casos da dimensão integrante da categoria abordada	Identificação de antagonistas usuais da dimensão (categoria)
■ Parâmetro Constitucional: refere-se aos dispositivos constitucionais usualmente empregados como parâmetro nos casos que integram a categoria em questão	<i>Identificação do título ao qual corresponde ao dispositivo constitucional usualmente empregado:</i> organiza-se segundo dimensão	Identificação ordinal dos dispositivos
	<i>Identificação do título ao qual corresponde ao dispositivo constitucional usualmente empregado:</i> organiza-se segundo dimensão	Identificação ordinal dos dispositivos

As categorias são organizadas, por sua vez, em subgrupos especializados (dimensões específicas), com base em 03 (três) elementos: i) especialidade temática; ii) natureza das partes que invariavelmente polarizam lides que integram a categoria e dimensão específica em questão e iii) parâmetros constitucionais (dispositivos) usualmente empregados em casos da natureza em questão.

O último elemento é central para o propósito de reduzir a discricionariedade ou subjetivismo classificatório das ADI's em uma (ou mais) das categorias propostas, permitindo a replicabilidade do modelo proposto ou, ao menos, a sua contestação por

eventuais interessados. Diz-se uma ou mais categorias, uma vez que se admite a classificação de uma ADI em mais de uma categoria, se preenchidos certos requisitos denotadores da existência de mais de um tipo de pergunta existencial compreendido pela ação judicial a ser codificada.

2.1. Categoria E: casos econômicos

A **Categoria E** compreende, prioritariamente, os casos de natureza econômica. Entende-se por caso de natureza econômica toda e qualquer lide que envolva o questionamento de atos que gerem repercussão econômica no exercício de atividade econômica ou onerem o patrimônio do agente econômico. É importante destacar que, para além da pessoa física ou jurídica de Direito Privado, o Estado, em determinadas situações, é equiparado a agente econômico. Desta forma, ações que questionem atos que repercutam financeiramente sobre o Estado são igualmente catalogadas na Categoria E. A categoria é composta por 05 (cinco) grupos ou dimensões: i) empresarial; ii) empresa estatal; iii) trabalhista; iv) estado empregador e v) ordem social.

Reconhece-se que a Categoria E poderia contemplar a Categoria T, em razão da natureza econômica dos assuntos desta última, na medida em que envolvem o questionamento de imposições que oneram o exercício da atividade econômica e o patrimônio de pessoas físicas e jurídicas (tributação). Contudo, optou-se por empregar categoria autônoma para as questões tributárias, em razão da opção e escolha de se abordar dimensões específicas do universo fiscal (vide Categoria T para maiores detalhes).

Quadro 2.1.1.

Categoria E: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
■ Natureza econômica	<i>Empresarial</i> : contestação à regulação da atividade econômica ou de atos que oneram o exercício da atividade econômica, excetuando-se regulações de natureza social	Regulação de Preço, Planos Econômicos, Direito Adquirido
	<i>Empresa Estatal</i> : discute-se a privatização ou configuração de atividade em serviço público, bem como discussões sobre o regime jurídico de empresas estatais	Privatização de empresas estatais, Publicização, delegação (concessão), regime jurídico empresas estatais
	<i>Relações Laborais</i> : debate-se a aplicação de legislação trabalhista e conflitos entre empregadores e empregados	Benefícios trabalhistas
	<i>Estado empregador</i> : lides sobre a concessão de vantagens ou ampliação da remuneração de integrantes do Poder Público, bem como redução do quadro de pessoal	Aplicação de Teto, Equiparação e Vinculação de Remuneração. Limite de Despesas com Pessoal; aposentadoria poder público; reajuste automático, contratação temporária
	<i>Ordem Social</i> : ampliação/restrrição de direitos sociais e interesses transindividuais, a serem suportados pelo setor privado ou Estado	Gratuidade serviços, Seguridade Social, proteção ao meio ambiente
■ Stakeholders	<i>Estado vs. Instituições Privadas</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, entidades de classe, sindicatos ou agentes econômicos e, de outro, o Poder Público	Entidades de Classe, Organizações Sindicais e Partidos Políticos
	<i>Estado vs. Entidades representativas de trabalhadores</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, entidades de classe, sindicatos ou partidos políticos e, de outro, o Poder Público patrocinador da privatização ou delegação	Partidos Políticos e Organizações Sindicais
	<i>Empregador vs. Empregado</i> : autores ou partes interessadas são entidades de classe, sindicatos ou agentes econômicos. O Poder Público pode se fazer presente, caso a ação questione regulação trabalhista	Entidades de Classe e Organizações Sindicais
	<i>Poder Executivo vs. Servidores/Entidades representativas</i> : autores ou partes interessadas são, de um lado, entidades de classe (representante de membros de Poder) ou sindicatos representando os servidores e, de outro, o Poder Executivo	Entidades de Classe representativas de membros de Poder e servidores (AMB, v.g., para o Poder Judiciário); Poder Legislativo
	<i>Estado vs. Entidades representativas da sociedade ou entidades de classe</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, Poder Público e, por outro, entidades representativas, tais como Partidos Políticos, Entidades de Classe, Sindicatos	Partidos Políticos, PGR, Entidades de Classe representativas de setores econômicos; Poder Executivo e Poder Legislativo
■ Parâmetro Constitucional	<i>Ordem Econômica e Direitos e Garantias Individuais</i>	Art. 170; Art. 173, §4º; Art. 5º, XXXVI, e dispositivos setoriais (Arts. 192, 199 e 209)
	<i>Ordem Econômica e Dispositivos Formais</i>	Art. 37, XIX; Art. 170; Art. 173
	<i>Direitos Trabalhistas</i>	Art. 7º,
	<i>Administração Pública e Finanças Públicas</i>	Art. 37, X, XI, XII e XIII e Art. 39, §1º; Art. 41, e Art. 19, ADCT; Art. 63, Art. 168, Art. 169 e Art. 38, ADCT
	<i>Direitos Sociais e Ordem Social</i>	Art. 40, Art. 195; Art. 220; Art. 225; Art. 58, ADCT.

Sob a dimensão *empresarial* são reunidas lides envolvendo o questionamento de atos que promovem a regulação da atividade econômica (tabelamento de preços, definição de índices de reajuste de contratos variados). Nesta dimensão, o Estado atua de maneira indireta na economia, como Estado regulador, antagonizando, assim, com o setor privado, cuja voz será ressoada, invariavelmente, no universo judicial por meio de entidades representativas. ADI's que integram esta dimensão específica terão como requerentes usuais entidades de classe ou sindicatos, cabendo ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo o papel de requeridos. É, contudo, possível que o conflito tenha como referência ato estatal benéfico ao setor privado, seja porque altera ato normativo prévio mais rigoroso, seja porque estabelece interpretação mais palatável ao agente econômico²¹. Neste caso, o Estado continua a figurar no polo passivo, havendo, contudo, uma mudança nos atores que frequentam o polo ativo de ADI's sobre o tema, havendo, no lugar de entidade de classe representante de setor econômico, a atuação de partidos políticos ou organizações sindicais.

Ações que integram a dimensão *empresarial* lastreiam-se em princípios da ordem econômica (art. 170), na atuação excepcional do Estado (173, §4º) e no dever de se respeitar direitos adquiridos ou atos jurídicos perfeitos – contratos (art. 5º, XXXVI).

A dimensão *Empresa Estatal* é integrada por universo mais restrito de lides, cujo objeto é a atuação direta do Estado na economia, seja em razão de sua inserção (estatização e monopólios, serviços públicos), seja em decorrência de sua retração (desestatização/privatização e publicização). Lides que discutam o regime jurídico das empresas estatais igualmente integram esta categoria. O Estado assume o papel de agente econômico. Sob esta dimensão, as ações são vocalizadas por entidades representativas de trabalhadores ou partidos políticos, nos casos de retração da atuação estatal, ou por entidades de classe representativas de setores econômicos, em situação oposta. Os fundamentos constitucionais desta lide encontram-se na excepcionalidade da atuação direta (art. 173, *caput* e §1º) e em dispositivos formais, que estabelecem veículos e processos solenes para autorizar o ingresso ou a retirada estatal (art. 37, XIX, e art. 173).

Insere-se, também, sob *Empresa Estatal*, casos envolvendo a prestação de serviços públicos, pelo Estado ou pelo particular, e debates específicos sobre a renovação automática de concessões de serviço público, sendo usual, no caso do requerente que pleiteia a

²¹ Vide ADI-MC n. 4, que questiona ato estatal contrário à aplicação imediata do limitador de 12% à taxa de juros reais, no âmbito do setor financeiro.

concessão de serviço ou a realização de nova concessão, o emprego do argumento da livre iniciativa (art. 170).

Integram a dimensão *Trabalhista* lides afetas a um tipo específico de regulação econômica, a regulação laboral. A tônica destas ações é o conflito entre empregadores e empregados quanto à ampliação/restrrição de direitos trabalhistas. No âmbito das ADI's, o objeto questionado não é propriamente a relação de trabalho, mas sim a regulação laboral, de forma que as partes que protagonizam esta dimensão são, como requerentes, entidades de classe, e requeridos o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A dimensão *Estado empregador* é semelhante à anterior. Aqui, porém, é o Estado quem assume as vestes de agente econômico, figurando como empregador. As lides que integram esta dimensão envolvem 3 (três) tipos de discussão: i) ampliação/limitação de vantagens e remuneração de servidores públicos e membros de Poder; ii) controle das finanças públicas, em relação às despesas com pessoal e; iii) redução do quadro de pessoal. Usualmente, ações sob *Estado empregador* empregam dispositivos constitucionais afetos à remuneração de servidores (arts. 37 XI, XII, XIII, e 39, §1º), ao orçamento público e aumento de gastos com despesa de pessoal (arts. 63, 168 e 169), e à estabilidade no cargo (art. 41 e art. 19, ADCT).

Quanto às partes envolvidas, o Poder Executivo adota postura distinta das demais dimensões, atuando, com frequência, como requerente em ADI's cujos objetos questionados são atos normativos de iniciativa de outros Poderes ou de sua própria, caso tenha sofrido alteração, durante o processo legislativo, que resulte na ampliação de vantagens ou na remuneração de servidores. O Poder Executivo tende a figurar no polo passivo de ADI's propostas contra atos, de sua autoria, que limitam gastos e despesas com pessoal, sejam em outros Poderes (nestes casos, os requerentes costumam ser entidades de classe do Poder Judiciário ou a Procuradoria Geral da República) ou na própria Administração Pública (situação em que os requerentes são sindicatos ou partidos políticos).

Por fim, *ordem social* engloba lides voltadas à ampliação/proteção/limitação de benefícios sociais e interesses difusos e coletivos diversos ao trabalhista (v.g. meio ambiente, patrimônio histórico, cultural e urbanístico), discutindo-se a responsabilidade pelo seu custeio. Ações que integram esta dimensão envolvem o questionamento de regulações sociais (gratuidade no transporte coletivo, benefício da meia-entrada) ou atos que afetem interesses transindividuais (meio ambiente).

Especificamente quanto à previdência social, deve-se diferenciar 02 (duas) situações distintas: questionamento de contribuições e debate sobre regime previdenciário. Apenas

uma delas integra a dimensão *ordem social*. O questionamento de medidas estatais que visam a aumentar a arrecadação, ou seja, contribuições sociais, em razão de seu caráter tributário, integram outra categoria (vide Categoria T). Assim, integram esta dimensão discussões mais amplas, acerca das regras para concessão de aposentadoria (tempo de serviço e de contribuição), ampliação de regimes especiais (com regras mais benéficas de tempo de serviço e contribuição) a categorias diversas (como, por exemplo, a todos os profissionais da educação e a integrantes de profissões caracterizadas por sua insalubridade, periculosidade ou penosidade) ou criação de regimes *sui generis* (regimes e institutos previdenciários criados em prol de categoria específica de associados – membros de Poder, com regras diversas das aplicáveis ao RGPS e ao RPPS).

A amplitude desta dimensão importa em diversas composições quanto ao polo ativo e passivo das ADI's (requerentes e requeridos). Casos envolvendo o questionamento de medidas estatais que ampliam ou protegem interesses transindividuais tendem a contemplar, como requerentes, entidades de classe de setores econômicos, e, como requeridos, ente público responsável pelo ato (Poder Executivo e Poder Legislativo). Já atos estatais concebidos como limitadores de direitos sociais e interesses transindividuais (como, por exemplo, realização de obras públicas de infraestrutura) frequentemente são questionados por partidos políticos ou instituições que assumam como sua missão programático-institucional tutelar exatamente tais direitos sociais ou interesses transindividuais²². Neste caso, o Poder Público também figura como requerido, mas por razões diversas (em razão da alegação de tutela deficiente ou, até mesmo, de adoção de medidas contrárias aos direitos sociais e interesses difusos e coletivos).

Lides de natureza previdenciária tipicamente apresentam a participação do Estado concomitantemente no polo ativo e no polo passivo. Invariavelmente, o Chefe do Executivo é o requerente de ADI's que questionam regras previdenciárias mais benéficas ao agente público, estabelecidas pelo Poder Legislativo – consequentemente requerido. Os casos afetos a regimes *sui generis*, por sua vez, estão abertos à participação de outros entes no polo ativo, tal como Partidos Políticos, PGR e Conselho Federal da OAB²³.

²² O Procurador-Geral da República, enquanto representante e liderança institucional do Ministério Público, órgão constitucionalmente encarregado de tutelar interesses difusos e coletivos (Art. 129, III), é um requerente usual de ADI's que tenham como objetivo questionar atos alegadamente contrários a tais interesses.

²³ A limitação a este grupo, excluindo-se, por exemplo, entidades de classe e organizações sindicais, se justifica em razão de estes últimos serem legitimados especiais, autorizados a questionar apenas aqueles atos que afetem os interesses referidos em seus estatutos.

2.2. Categoria F: conflitos federativos

A **Categoria F** engloba casos que envolvem, direta ou indiretamente, conflitos federativos. Entende-se por conflito federativo todo e qualquer dilema acerca da definição do âmbito de autonomia de cada ente federativo (quem pode fazer o que?) e sobre os valores a serem repassados entre estes (transferências de receita). As ações catalogadas sob esta categoria têm como característica o fato de as partes serem, em ambos os polos, órgãos do Poder Público – conflito federativo direto. Há casos, porém, notadamente os que envolvem regulação econômica, em que ator privado, parte da ação, contesta ato estatal sob o argumento de que o ente regulador não seria competente pela intervenção em questão – conflito federativo indireto. Nestes, o conflito federativo é empregado como estratégia argumentativa para derrubar o ato questionado²⁴.

A categoria é composta por 05 (cinco) grupos ou dimensões: i) simetria; ii) repartição de competências; iii) federalismo fiscal; iv) repartição de receitas e v) autonomia federativa;

²⁴ Vide item sobre Multicategorias, que compreende casos passíveis de classificação em mais de uma categoria.

Quadro 2.2.1.

Categoria F: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
<div> <div></div> Conflito federativo </div>	<i>Simetria</i> : questionamento de constituições subnacionais em face do modelo de organização adotado pela Constituição Federal	Princípio da Simetria, Princípios Sensíveis, Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal
	<i>Repartição de competências</i> : questionamento da legitimidade do ente federativo para disciplinar o tema	Competência privativa, concorrente, normas gerais, interesse local; inconstitucionalidade formal
	<i>Federalismo fiscal</i> : controvérsia acerca da concessão de benefícios fiscais por entes subnacionais	Isenção, não-incidência, ICMS, ISS, Guerra Fiscal, CONFAZ
	<i>Repasse de Receitas</i> : lides que discutam os valores repassados entre os entes federativos	ICMS, IR, Transferência de Receitas
	<i>Autonomia federativa</i> : temas residuais sobre a ampliação ou limitação da autonomia de entes federativos, tais como transformação de entes federativos subnacionais e mecanismos de intervenção	Definição de capital; criação de município; Intervenção Federal e incidente de deslocamento de competência; AGU e defesa de atos subnacionais
<div> <div></div> Stakeholders </div>	<i>Diversos vs. Entes Subnacionais (Estados)</i> : presença, no polo passivo, do Poder Legislativo Estadual; enquanto figuram no polo ativo todo o espectro de legitimados, passíveis de serem afetados pela regulação presente na Constituição Subnacional	Assembleia Legislativa
	<i>Diversos vs. Estados</i> : presença, no polo passivo, do Poder Legislativo Estadual; enquanto figuram no polo ativo todo o espectro de legitimados, passíveis de serem afetados pela regulação estadual	Assembleia Legislativa
	<i>Estado-membro/Poder Executivo vs. Estado-membro/Poder Legislativo</i> : entes subnacionais como requerentes e requeridos, em caso de questionamento de benefício por ente federativo diverso ou Poder Executivo, como requerente, e Poder Legislativo, como requerido, no caso de questionamento de benefício do próprio ente federativo	Governador do Estado, Prefeito, Assembleia Legislativa, Câmara de Vereadores, Confaz
	<i>Estado-membro/Poder Executivo vs. Estado-membro/Poder Legislativo</i> : Poder Executivo, como requerente, e Poder Legislativo, como requerido	Governador do Estado e Assembleia Legislativa,
	<i>Entidades representativas vs. Estados</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, entidades representativas do setor privado que questionam regulação de ente subnacionais	CNI, Governador do Estado e Assembleia Legislativa
<div> <div></div> Parâmetro Constitucional </div>	<i>Organização do Estado</i> (União, Estado-Membro, Municípios e Distrito Federal) e <i>Organização dos Poderes</i>	Arts. 25 a 28; Arts. 29 a 31; Art. 32; Art. 84, Art. 96, Art. 125, Art. 129 etc.
	<i>Repartição de Competências</i>	Art. 21, Art. 22 e Art. 30, I; Art. 23, Art. 24 e Art. 30, II; Art. 25
	<i>Ordem Tributária</i>	Art. 150, §6º C.F. Art. 155, §2º, IV e V, e §6º
	<i>Repasse de Receitas</i>	Art. 157 a Art. 161 e 165, §9º
	<i>Organização do Estado</i> (Organização Político-Administrativa e Intervenção)	Art. 18; Art. 34 a Art. 36

Sob a dimensão *simetria* são reunidas lides que questionam dispositivo constitucional subnacional sob o argumento de que este viola o modelo de organização definido pela

Constituição Federal. As ADI's que integram esta dimensão são caracterizadas pela presença, enquanto requerido, da Assembleia Legislativa (caso de Constituições Estaduais). Não há, nesta categoria, um frequentador padrão do polo ativo, enquanto requerente, o que revela a amplitude de situações e temas que *simetria* pode encampar, tendo em vista que o fator definidor desta dimensão é tão apenas a natureza do ato questionado (Constituição Subnacional). Nesses termos, é usual que os casos categorizados sob *simetria* estejam sujeitos à catalogação em outra categoria, a depender do tema do dispositivo constitucional subnacional questionado (vide Multicategorias, para maiores detalhes). Os dispositivos constitucionais federais usualmente empregados se referem à organização do Estado e dos Poderes.²⁵

Repartição de Competências é composta por ações que questionam a inconstitucionalidade formal de regulações estatais, sob o argumento de que o ente federativo seria incompetente para tanto, uma vez que a matéria seria de competência privativa de outro ente federativo ou violaria a dinâmica de compartilhamento de competências (normas gerais e normas específicas ou de interesse local). Os fundamentos constitucionais dessas lides se encontram nos dispositivos que definem as competências exclusivas dos entes federativos (art. 22 e art. 30), em dispositivos afetos à autonomia federativa (art. 25, art. 29) e nos dispositivos que definem o regime de compartilhamento de competência ou as denominadas competências concorrentes (cf. art. 24 e art. 30, II). Frequentemente, ações que integram esta dimensão também são catalogadas sob a *Categoria E*²⁶, notadamente em situações de conflito federativo indireto, em que a parte afetada pela regulação econômica questiona a sua legitimidade pela incompetência do ente federativo em regulá-la (inconstitucionalidade formal). Nesses termos, é usual que entidades de classe figurem como requerentes das ADI's classificadas em *Repartição de Competências*.

A dimensão *Federalismo Fiscal*²⁷ compreende universo restrito de casos, afetos ao tema da Guerra Fiscal. Invariavelmente, as lides que integram a presente categoria envolvem o questionamento de atos, de entes subnacionais, promovendo a concessão de benefícios fiscais geograficamente circunscritos, com o propósito de atrair ou manter agentes

²⁵ Nesse sentido, é usual que casos sob esta dimensão sejam considerados como multicategoria, integrando igualmente a Categoria P.

²⁶ Vide item Multicategorias, que compreende casos passíveis de classificação em mais de uma categoria.

²⁷ Usa-se acepção restrita para Federalismo Fiscal, na medida em que se reduz a locução ao seu aspecto tributário (concessão de benefícios fiscais), excluindo-se outro tema associado ao termo: repartição e transferência de recursos. O tema da repartição e transferência de receitas entre entes federativos é tratado como uma dimensão autônoma.

econômicos na área afetada. As ações se fundamentam, usualmente, na competência da legislação federal ou de órgão específico do Senado Federal (art. 155, §§2º e 6º), ou na necessidade de lei específica (art. 150, §6º), nos casos em que a concessão é promovida pela própria constituição subnacional. É usual que lides que integrem a presente dimensão também sejam catalogadas sob a *Categoria T*. As ADI's que caracterizam o grupo em questão são patrocinadas por Chefes do Poder Executivo em face de medidas adotadas por outros entes federativos ou pelo próprio ente subnacional, situação em que figura como requerido o Poder Legislativo.

Repasse de Receitas engloba lides que questionam atos estatais disciplinando o repasse interfederativo de receitas (repartição tributária, fundos de participação, enfim, transferência de recursos entre entes federativos), com fundamento nas regras constitucionais que disciplinam a temática de repartição de receitas (art. 157 a art. 162). Alguns requerentes tendem a fundamentar, no caso de ampliação benéfica, por constituição subnacional, das regras estabelecidas na Constituição Federal, na exigência de lei complementar, seja com base em dispositivo específico sobre o tema da repartição de receitas (art. 161) seja com base em regra aplicável ao orçamento público (art. 165, §9º). As ADI's catalogadas nesta dimensão são propostas por entes federativos afetados pela transferência de recursos (invariavelmente na figura do Chefe do Poder Executivo), tendo no polo passivo o ente responsável pela regulação que disciplina o repasse específico (Poder Legislativo).

Por fim, a dimensão *Autonomia Federativa* é caracterizada preponderantemente por seu caráter residual. São, porém, integrantes frequentes desta categoria 02 (dois) tipos específicos de debate: (i) discussões e polêmicas sobre transformação, criação e extinção de novos entes federativos subnacionais (cf. art. 18); e (ii) movimentos de limitação ou intervenção de um ente federativo em outro, por meio de mecanismos tradicionais de intervenção, tal como intervenção federal (arts. 34 a 36, da CB) e incidente de deslocamento de competência (art. 109, §5º). Questões incidentais, v.g. a discussão acerca do dever de o Advogado Geral da União defender, sob o art. 103, §3º, atos normativos subnacionais também são classificados sob esta dimensão²⁸. As partes que figuram como requerente e requeridos nas ADI's catalogadas sob esta dimensão são, em regra, entes públicos ou partidos políticos.

²⁸ Vide, nesse sentido, ADI-QO n. 97.

2.3. Categoria L: limites às liberdades e direitos individuais

A **Categoria L** engloba conflitos acerca da limitação e interferência do Estado no âmbito das liberdades e direitos individuais. Entendem-se por limite e interferência estatal sobre as liberdades e direitos individuais as medidas (normativas ou administrativas) que importam em restrição e redução do âmbito de autonomia do indivíduo. As ações que integram a presente categoria envolvem, como partes, pessoas de Direito Privado (físicas e jurídicas), por um lado, e, por outro, órgãos do Estado reputados como responsáveis pela violação *de* ou ameaça *a* liberdades ou direitos individuais. É importante destacar que casos envolvendo liberdades econômicas, cujo fundamento-padrão é a livre iniciativa e a propriedade privada, são catalogados sob a *Categoria E*. Consequentemente, as pessoas jurídicas que invariavelmente figuram como autores das lides da Categoria L são entidades representativas, dentre as quais os Partidos Políticos. Empresas e entidades de classe são atores reiterados em casos econômicos.

A categoria é composta por 05 (cinco) grupos ou dimensões: i) liberdade de expressão; ii) liberdades genéricas; iii) garantias penais; iv) igualdade e v) direitos políticos.

Quadro 2.3.1.

Categoria L: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
▣ Direitos Individuais	<i>Liberdade de Expressão</i> : controvérsias acerca da liberdade de expressão, religiosa, de comunicação, de imprensa, direito à informação, direito de reunião, direito à privacidade, intimidade, imagem e honra e direito de resposta	Censura, racismo e vedação à discriminação
	<i>Liberdades genéricas</i> : debates mais amplos sobre liberdade ou, especificamente, livre exercício profissional, liberdade de locomoção e liberdade de associação	Conselho Profissional e exigência de diploma; Estado Laico;
	<i>Garantias Penais</i> : discussões sobre devido processo legal penal e direitos correlatos	Progressão de Pena; inviolabilidade de domicílio; Prisão Provisória; Regime Penal
	<i>Igualdade</i> : ações envolvendo ações afirmativas e políticas de inclusão	Quotas, discriminação positiva
	<i>Direitos Políticos</i> : questões eleitorais e afetas a partidos políticos	Cláusula de barreira, fidelidade, transfuguismo
▣ Stakeholders	<i>Particulares vs. Estado/Particulares</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, pessoas físicas ou jurídicas (entidades representativas) e, por outro lado, o Estado, em situações de restrição estatal, ou outros particulares, em contextos de conflito de Direitos	Governadores de Estado e Assembleias Legislativas, PGR, Partidos Políticos
	<i>Particulares vs. Estado</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, pessoas físicas ou jurídicas (entidades representativas) e, por outro lado, o Estado	Conselhos Profissionais (OAB), Poder Legislativo, Entidades de Classe, Partidos Políticos
	<i>Particulares vs. Estado</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, pessoas físicas ou jurídicas (entidades representativas) e, por outro lado, o Estado	Conselho Federal da OAB; Chefe do Executivo e Congresso Nacional
	<i>Particulares vs. Estado/Particulares</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, pessoas físicas ou jurídicas (entidades representativas) e, por outro lado, o Estado, em situações de restrição estatal, ou outros particulares, em contextos de conflito de Direitos	Partidos Políticos
	<i>Estado vs. Partidos Políticos</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, Chefe do Executivo, Justiça Eleitoral e, por outro, Partidos Políticos	Partidos Políticos, TSE, TRE,
▣ Parâmetro Constitucional	<i>Direitos e Garantias Individuais</i> (Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) e <i>Comunicação Social</i>	Art. 5º, IV, V, VI, VIII, IX, XIV, XVI, XLII; Art. 220; Art. 221
	<i>Direitos e Garantias Individuais</i> (Direitos e Deveres Individuais e Coletivos);	Art. 5º, VII, VIII, XI, XIII, XXVII e XXVIII; Art. 19, I; Art. 213
	<i>Direitos e Garantias Individuais</i>	Art. 5º, XI, XII, XXXVII, XL, XLIV, XLV, XLVI, XLVII, XLVIII, LVI, LXI e LXVII
	<i>Direitos e Garantias Individuais</i> (Dos Direitos Políticos e dos Partidos Políticos)	Arts. 14 a 15; Art. 16; Art. 17

Sob a dimensão *Liberdade de Expressão* são reunidas lides que questionam a limitação da expressão e manifestação de pensamento ou o seu exercício. Adota-se conceito amplo de liberdade de expressão, englobando suas múltiplas facetas, tal como comunicação –

imprensa, áudio-difusão e de sons e imagens (arts. 220 e 221), religiosa (art. 5º, VI)²⁹, liberdade de reunião (art. 5º, XVI), de manifestação de pensamento (art. 5º, IV), de expressão de atividade intelectual, artística e científica (art. 5º, IX) e de acesso à informação (art. 5º, XIV). É importante destacar que situações de conflito entre liberdade de expressão e outros direitos individuais, tal como direito à imagem e honra, privacidade e intimidade (art. 5º, X) e, também, igualdade (discriminação racial) são catalogados sob esta dimensão, nada obstante a presença de outros direitos individuais. Em contextos em que se questiona a restrição estatal (ato normativo, administrativo ou judicial) à liberdade de expressão, tem-se como partes o ator afetado, por um lado, e a autoridade responsável pela restrição. Os casos que envolvem conflito entre direito fundamental e a liberdade de expressão, por sua vez, são caracterizados pela existência de conflitos entre particulares³⁰. Em face da característica das ações analisadas - ADI, figuram como requerentes entidades representativas (entidades de classe e partidos políticos) e como requeridas o ente público que seja autor do ato normativo responsável por violar a liberdade de expressão.

Liberdades genéricas compreende ações que discutem o exercício de liberdades e direitos individuais que não integram as demais dimensões, como é o caso da liberdade de profissão (art. 5º, XIII), direito de escusa (art. 5º, VIII), liberdade de associação (art. 5º, XVIII, XIX e XX) e direitos autorais (art. 5º, XXVII e XXVIII). É importante destacar que ações envolvendo liberdade religiosa podem ser classificadas sob *liberdade de expressão* ou em *liberdades genéricas*. Caso o conteúdo do debate seja o exercício de culto ou de proselitismo religioso, a ação correspondente é enquadrada como afeta à liberdade de expressão. Caso a controvérsia diga respeito à relação Estado e instituições confessionais (art. 5º, VII, art. 19, I, e art. 213) ou ao direito de escusa (art. 5º, VIII), esta deve ser catalogada sob *liberdades genéricas*. No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, questionam-se atos normativos ou administrativos que resultem na limitação das liberdades individuais. Na hipótese de o caso se referir à liberdade de profissão, é usual que figure como requerido o responsável pela exigência de qualificações técnicas (Poder Legislativo) ou o órgão regulador e fiscalizador de exigências técnicas (Conselhos Profissionais e OAB).

Já *Garantias Penais* compreende direitos correlatos à liberdade individual em face de restrição à liberdade de locomoção, seja ela de natureza penal ou civil (prisão civil por

²⁹ Em realidade a liberdade de professorar a sua crença. O direito de escusa religiosa (cf. art. 5º, VIII), porém, compõe a dimensão *liberdades genéricas*.

³⁰ Estas situações, contudo, não estão compreendidas nesta tese, uma vez que o universo de ações analisadas compreende apenas as ADI's, direcionadas ao questionamento de atos estatais.

dívida, cf. art. 5º, LXVII). Integram, portanto, a presente dimensão ações envolvendo inviolabilidade de domicílio (art. 5º, XI), sigilo de correspondência e comunicação (art. 5º, XII e LVI), irretroatividade da lei penal (art. 5º, XL), individualização da pena (art. 5º, XLV, XLVI e XLVIII), proibição de penas cruéis ou desumanas (art. 5º, XLVII), ao devido processo legal penal (art. 5º, XXXVII, LIV, LVII e LXVI) e prisão civil por dívida (art. 5º, LXVII). ADI's sobre o tema tendem a questionar atos normativos que estabelecem regimes punitivos mais rigorosos, sendo usual, nesses termos, que figure como requerido o órgão responsável pela medida questionada (Chefe do Executivo ou Poder Legislativo). Como requerente é usual a presença do Conselho Federal da OAB.

Questões afetas à discriminação (art. 5º, XLII) – à exceção daquelas que compreendam conflito com liberdade de expressão –, e à proteção de determinados serviços públicos a grupos sociais historicamente afetados (grupos raciais, étnicos e religiosos e gênero), bem como do mercado de trabalho (art. 7º, XX e XXXI, art. 37, VIII) são classificadas sob a dimensão *Igualdade*.

Por fim, *Direitos Políticos* compreende ações que questionam o exercício de direitos políticos, tal como condições de elegibilidade (art. 14), perda, suspensão e cassação de direitos políticos (art. 15), funcionamento e alteração do processo eleitoral (art. 16) e a atuação de partidos políticos (art. 17), notadamente no que diz respeito à criação de mecanismos limitadores quanto à ampliação do quantitativo de partidos – cláusula de barreira – e regulação da fidelidade partidária. Especificamente em hipóteses em que se questionam atos contrários a inscrição de partido político, aplicação de cláusula de barreira e negativa de registro de candidato, argui-se genericamente a violação à proteção genérica de direitos individuais (cf. art. 5º, *caput*). As ADI's que integram a presente dimensão são caracterizadas pela presença, como requerentes, de Partidos Políticos, e como requeridos mais frequentes órgãos da justiça eleitoral (TSE e TRE), nos casos envolvendo temas como inscrição de partido político, cláusula de barreira e registro de candidato, ou o Poder Executivo e o Congresso Nacional, em situações de alteração do processo eleitoral.

2.4. Categoria P: Organização dos Poderes

As lides que integram a **Categoria P** são caracterizadas pela existência de conflito institucional, ou, em outras palavras, conflitos entre os próprios órgãos do Estado. Os conflitos institucionais podem ser intestinos (entre órgãos de um mesmo Poder) ou entre

Poderes distintos. Os conflitos interinstitucionais afiguram-se mais frequentes. A categoria é composta por 05 (cinco) grupos ou dimensões: i) processo legislativo; ii) autonomia financeiro-orçamentária; iii) organização administrativa; iv) pesos e contrapesos e v) funções atípicas.

Quadro 2.4.1.

Categoria P: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
▣ Conflito institucional	<i>Processo Legislativo:</i> lides afetas ao processo legislativo e à violação à iniciativa legislativa e ao poder de agenda de determinado Poder	Iniciativa remuneração de servidores e membros de poder
	<i>Autonomia Financeiro-Orçamentária:</i> debate sobre a autonomia financeira e orçamentária dos Poderes, em especial do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública	Repasse orçamentários pelo Executivo; Proposta Orçamentária
	<i>Organização Administrativa:</i> questionamento de aspectos da organização administrativa por órgão público e da flexibilização do regime de direito público	Eleição de Quadro Diretivo; Formas de provimento; concurso público e transformação de cargos
	<i>Pesos e Contrapesos:</i> ações que discutam o controle externo ou tentativas de interferência de um Poder sobre o outro	Conselhos de Justiça, Tribunal de Contas, Provimento Cruzado, Quinto Constitucional; Garantias Individuais e Imunidade Parlamentar
	<i>Funções atípicas:</i> questionamento do exercício de funções normativas pelo Executivo, Administração Pública e órgãos do Poder Judiciário, bem como sobre o exercício de função jurisdicional por parte do Poder Legislativo e Executivo	Medidas Provisórias; Resoluções; Conselhos; Agências Reguladoras;
▣ Stakeholders	<i>Poder vs. Poder:</i> autores ou partes interessadas são, por um lado, Chefe do Executivo e, por outro, Poder Legislativo, Judiciário ou Ministério Público. Excepcionalmente há a atuação de entidade de classe	Governadores de Estado e Assembleias Legislativas, PGR e AMB
	<i>Poder vs. Poder:</i> autores ou partes interessadas são, por um lado, Chefe do Executivo e, por outro, Poder Legislativo, Judiciário ou Ministério Público (entidades legitimadas)	Governadores de Estado e Assembleias Legislativas, PGR e AMB
	<i>Poder vs. Institutos Integrantes:</i> autores ou partes interessadas são, por um lado, Chefe do Executivo e, por outro, órgãos da burocracia	Governadores, Conselhos Universitários, Autarquias
	<i>Poder vs. Poder:</i> autores ou partes interessadas são, por um lado, Chefe do Executivo, Judiciário, Ministério Público (entidades legitimadas) e inclusive o Conselho Federal da OAB, e, de outro, o Legislativo ou, até mesmo, órgãos do Poder Judiciário	Governadores de Estado, Assembleias Legislativas, Tribunais de Justiça, CFOAB, PGR
	<i>Entidade representativa/Poder vs. Poder:</i> autores ou partes interessadas são, por um lado, representantes do Poder titular da função ou do setor afetado pelo exercício da função atípica; e, por outro lado, o Poder responsável pelo ato	Chefes do Executivo; Órgão da Administração Pública; Poder Judiciário
▣ Parâmetro Constitucional	<i>Organização dos Poderes</i> (iniciativa legislativa)	Art. 61, §1º, II; Art. 93, V; Art. 96, II, b
	<i>Finanças Públicas</i>	Art. 99; Art. 168; Art. 169; Art. 37, XI, XII e XIII, Art. 39, §1º e Art. 38 da ADCT
	<i>Organização do Estado</i> (ingresso) e <i>Organização dos Poderes</i>	Art. 84, II, XXV, Art. 37, II
	<i>Organização dos Poderes</i>	Art. 2º; Art. 27; Art. 29, VIII; Art. 50, §2º; Art. 53; Art. 58, §3º, Art. 71, Art. 73, §2º; Art. 84, IV; Art. 94 e Art. 95; Art. 101, Art. 103-B, Art. 104, Art. 107, Art. 111-A, Art. 119, II, Art. 128, §§1º a 4º e 129, §4º e Art. 130-A;,,
	<i>Legalidade e Organização de Poderes</i>	Art. 2º; Art. 5º, II, Art. 37, <i>caput</i> , Art. 150, I; Art. 48 e Art. 62

Sob a dimensão *Processo Legislativo* são reunidas lides cujo objeto compreende a intervenção de um Poder na iniciativa legislativa reservada a outro. A intervenção ocorre de 04 (quatro) maneiras. A mais frequente compreende a apresentação, por um Poder, de projeto de lei sobre tema constitucionalmente reservado a outro Poder (leis disciplinando a remuneração de membros do Poder Executivo que resultam de projeto de lei de iniciativa de parlamentar ou leis disciplinando a remuneração de membros do Poder Judiciário ou Ministério Público que resultam de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo). Outra forma decorre da alteração, por um Poder, nos termos da proposta ou projeto apresentado pelo Poder constitucionalmente autorizado a iniciar o processo legislativo. Tem-se a constitucionalização de temas reservados à iniciativa legislativa de determinado Poder (usualmente, são dispositivos disciplinando a remuneração de cargos ou a organização administrativa do Poder Executivo). Por fim, há as ações que questionam a omissão normativa de Chefe do Executivo (no caso de iniciativa reservada).

As ADI's que integram esta dimensão apresentam como requerente o Poder afetado (invariavelmente o Chefe do Executivo e o Procurador Geral, nessas situações em que o Poder afetado é o Poder Judiciário³¹ ou o Ministério Público) e, como requerido, o Poder considerado responsável pela violação (Poder Legislativo, no caso de violações à iniciativa do Executivo, ou o Poder Executivo, no caso de violações à iniciativa dos demais Poderes). São frequentes, nestes casos, o emprego dos dispositivos constitucionais que estabelecem a reserva de iniciativa ao Poder Executivo (art. 61, §1º, II, *a e b*), Poder Judiciário (art. 93 e art. 96), Ministério Público (art. 127, §§2º e 3º, e art. 128, §5º) e Defensoria Pública (art. 134, §4º)³².

Autonomia Financeiro-Orçamentária, por sua vez, é composta por ações que tenham como objeto a autonomia orçamentária dos Poderes. Debates sobre a autonomia orçamentária dizem respeito à definição do orçamento por determinado Poder e a possível interferência de outro Poder (Executivo ou Legislativo) nos termos da proposta orçamentária ou no repasse devido. Já o aspecto financeiro transparece em casos questionando os gastos com despesa de pessoal, promovidos por órgãos diversos do Poder Executivo³³.

³¹ Uma entidade de classe em especial, a AMB, é atuante em casos que afetam o Poder Judiciário.

³² Estes dispositivos são empregados usualmente em contextos de questionamento, via ADI, de legislação infraconstitucional. No caso de a interferência à iniciativa formalizada em texto constitucional, há variação no parâmetro constitucional utilizado.

³³ Não estão compreendidos nesta categoria os casos que, nada obstante digam respeito à remuneração de servidores e membros de outro poder, envolvam debate sobre intervenção de um Poder na iniciativa legislativa de outro, de monopólio da dimensão processo legislativo.

Em casos afetos à autonomia orçamentária, que envolvem restrição ao repasse orçamentário e à definição, via proposta, do orçamento de dado Poder, as ADI's tendem a apresentar como requerente os próprios Poderes afetados, representados pelo Procurador Geral da República, na hipótese de o Poder afetado ser o Ministério Público ou o Poder Judiciário³⁴, ou pela mesa da Casa Legislativa afetada. O requerido, por sua vez, é o Chefe do Poder Executivo. Em relação à autonomia financeira, a polarização se inverte, havendo a atuação do chefe do executivo como requerente e, como requerido, o Poder Legislativo, responsável por formalizar o aumento ou a concessão de vantagens ocorridas no âmbito de Poder ou órgão diverso (Poder Judiciário, Legislativo e Ministério Público). Os dispositivos constitucionais afetos ao Orçamento Público figuram como o fundamento usual desta dimensão (art. 168 e art. 169). No âmbito financeiro, utilizam-se, ademais, os dispositivos que estabelecem limitações à remuneração de servidores e membros de Poder (como o art. 37, XI, XII e XIII e art. 39, §1º)³⁵.

Catalogam-se em *Organização Administrativa* casos que questionam a maneira pela qual um determinado Poder ou órgão da Administração Pública optou por se organizar. Entende-se por organização interna as medidas adotadas – e questionadas – acerca da organização do quadro de pessoal (transformação e extinção de cargos, formas de provimento) ou composição de órgão diretivo (formas de provimento). As ADI's que caracterizam esta dimensão possuem uma particularidade em seus patrocinadores. Para além do usual conflito entre representantes dos Poderes, típico da *Categoria P*, é frequente a presença de entidades representativas de servidores ou de categorias de servidores públicos como requerentes. As ações invariavelmente se fundamentam em dispositivos afetos à administração pública e às suas diretrizes formais, tal como obrigatoriedade de provimento via concurso público (art. 37, II), ou em previsões quanto à autonomia administrativa do Poder Executivo (art. 84, II e XXV), do Poder Judiciário (art. 96, I) e do Poder Legislativo (art. 51, III e IV, e art. 52, XII e XIII).

Pesos e Contrapesos envolve toda e qualquer ação que tenha como objeto (i) mecanismos de imbricação entre os Poderes ou (ii) garantias individuais de membros de Poder. São exemplos de mecanismos de imbricação os institutos de provimento cruzado (provimento de cargos ou funções em um Poder ou órgão com a participação de entes de outros poderes),

³⁴ No caso do Poder Judiciário, é usual a proposição de ADI por entidade de classe específica, a AMB.

³⁵ As situações categorizadas sob esta dimensão, principalmente sob o aspecto financeiro, também são catalogadas sob a categoria E. Vide Multicategorias.

Quinto Constitucional e órgãos de controle externo³⁶ (conselhos de justiça e do ministério públicos, bem como as comissões parlamentares). Os mecanismos de imbricação aplicados ao processo legislativo, contudo, integram dimensão diversa, *Processo Legislativo*. No que diz respeito às garantias individuais, tais compreendem os institutos da inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos (aplicáveis aos membros do Poder Judiciário) e da imunidade parlamentar.

As ADI's que caracterizam esta dimensão contemplam diversas combinações de requerentes e requeridos. O Conselho Federal da OAB e o Procurador Geral da República são frequentes requerentes em casos que têm como objeto o instituto do Quinto Constitucional (art. 94), cabendo a órgão do judiciário o papel de requerido. O Procurador Geral da República é igualmente presente, como requerente, juntamente com entidade de classe (AMB), em situações que envolvem o controle do Poder Judiciário ou do Ministério Público, bem como o questionamento de atos considerados como restritivos de suas garantias individuais (art. 93 e art. 129, §4º). A tentativa de controle do Executivo, em regra pelo Legislativo, seja por suas comissões (art. 50, §2º, e art. 58, §3º) e tribunais de contas (art. 73) resulta em ADI's propostas pelo Chefe do Executivo em face do Poder Legislativo, sob o argumento de que este Poder estaria violando suas atribuições (art. 84). Independentemente do caso, as ADI's que integram a presente dimensão em questão costumam, empregar, como argumento constitucional (em regra complementar) a violação à diretriz mais abstrata da separação de poderes (art. 2º).

Já o exercício das denominadas funções atípicas pelos Poderes estatais possui dimensão própria, *Funções Atípicas*. A locução sinaliza para o exercício, por um Poder, de atribuições associadas, usualmente, a outro Poder. É o caso do exercício de Poder Normativo pelo Chefe do Executivo (Medidas Provisórias e Decretos Autônomos), pela Administração Pública (por meio de Resoluções, Portarias, Instruções e outras modalidades de atos normativos) e pelo Poder Judiciário (Resoluções, Súmulas e outras modalidades de atos normativos); e do exercício de função jurisdicional pelo Poder Legislativo ou Administração Pública. As ADI's que integram esta dimensão invariavelmente questionam atos do Poder Executivo que inovam a ordem jurídica (medidas provisórias ou decretos), tendo, assim, como requerido o representante deste. No papel de requerente, é usual identificar entidades representativas de setores afetados pelo exercício da função atípica, as quais, invariavelmente, empregam a

³⁶ Ou conselhos internos – caso do CNJ e do CNMP – que possuam em sua morfologia representantes externos ou de outros poderes.

legalidade como fundamento da invalidade do ato (art. 5º, II, art. 37, *caput* e art. 150, I) ou dispositivos que disciplinam as atribuições dos Poderes (art. 48 e art. 62).

2.5. Categoria T: Tributos

As lides que integram a **Categoria T** são caracterizadas pela sua natureza econômica e pela relação antagônica entre Estado e Setor Privado. Trata-se, portanto, de categoria com critérios semelhantes à Categoria E, mas de enfoque especializado em modalidade específica de regulação da atividade econômica, a regulação tributária. Opta-se por abordar lides sobre Direito Tributário em categoria autônoma, em vez de tratá-las como dimensão específica da Categoria E, dada a natureza multifacetada do Poder de Tributar. Não é possível reduzir lides tributárias a um padronizado conflito entre, por um lado, Estado e seu afã arrecadatório e, por outro, o particular e seu patrimônio.

A premissa subjacente a esta decisão reside no reconhecimento das múltiplas finalidades dos tributos e na suposição de que as reações ao Poder de Tributar variam de acordo com estas finalidades ou, até mesmo, em razão da natureza do ente que institui uma determinada obrigação fiscal. Ilustrativamente, casos que questionem impostos de finalidade meramente arrecadatória (ao menos de pretensão diretamente arrecadatória) – tal como Imposto de Renda, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ou Imposto sobre Serviços – não podem ser equiparados a lides tributárias que tenham como objeto contribuições sociais ou finalidades extrafiscais. Estas últimas apresentam elementos e fatores que podem afetar ou influenciar a maneira pela qual o STF ou seus membros irão decidir a controvérsia judicializada.

Com base neste pressuposto, organizam-se as lides tributárias sob a **Categoria T**, passível de organização compartimentalizada em dimensões ou grupos mais específicos, nos quais são controlados elementos peculiares e que podem afetar o resultado decisório, em face de lides da mesma natureza – fiscal –, mas carentes dos mesmos elementos singularizadores. Assim, esta Categoria é dividida em 05 (cinco) grupos ou dimensões: i) Tributos Federais; ii) Contribuições Sociais; iii) Extrafiscalidade; iv) Tributos Subnacionais e v) Administração Tributária.

Quadro 2.5.1.

Categoria T: Características e Critérios

CRITÉRIOS		
Indicadores	Dimensão	Ilustrações
<div> <div></div> Poder de Tributar </div>	<i>Tributos Federais</i> : ações que questionam impostos federais específicos – com objetivos eminentemente fiscais – e taxas	IR, taxas diversas
	<i>Contribuições Sociais</i> : lides cujo objeto seja contribuição para custeio da seguridade social	PIS, COFINS, CPMF, FAT, CSLL
	<i>Extrafiscalidade</i> : ações afetas a tributos extrafiscais, voltados à regulação economia e dos mercados	II, IPI, Iex, IOF
	<i>Tributos subnacionais</i> : lides cujo objeto sejam tributos estaduais ou municipais	ICMS, ISS, IPVA, ITCM, TDBI, IPTU, Isenção, Não Incidência, Anistia
	<i>Administração Tributária</i> : ações sobre processo administrativo tributário e execução fiscal	
<div> <div></div> Stakeholders </div>	<i>Particulares vs. União Federal</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, particulares, entidades de classe e sindicatos, por outro lado, o Poder Público Federal	CNI, Presidente da República, Congresso Nacional
	<i>Particulares vs. União Federal</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, particulares, entidades de classe e sindicatos, por outro lado, o Poder Público Federal	CNI, Presidente da República, Congresso Nacional
	<i>Particulares vs. União Federal</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, particulares, entidades de classe e sindicatos, por outro lado, o Poder Público Federal	CNI, Presidente da República, Congresso Nacional
	<i>Particulares vs. Estado-membro/Municípios</i> : autores ou partes interessadas são, por um lado, particulares, entidades de classe e sindicatos, por outro lado, o Poder Público Regional ou Local	Governador do Estado, Prefeito, Assembleia Legislativa, Câmara de Vereadores, Confaz
	<i>Particulares vs. Estado</i> : autores são, por um lado, particulares, entidades de classe e sindicatos, e, por outro lado, o Poder Público	Poder Público em geral
<div> <div></div> Parâmetro Constitucional </div>	<i>Sistema Tributário Nacional</i> (Princípios gerais, Limites ao Poder de Tributar, Impostos da União) e <i>Legalidade</i>	Art. 5º, II, Art. 145, Art. 146, III, Art. 150, I, VIII, Art. 153
	<i>Sistema Tributário Nacional</i> (Princípios gerais e Limites ao Poder de Tributar), <i>Seguridade Social</i> e <i>Legalidade</i>	Art. 5º, II, Art. 150, Art. 195, I
	<i>Sistema Tributário Nacional</i> (Princípios gerais, Limites ao Poder de Tributar, Impostos da União) e <i>Legalidade</i>	Art. 5º, II, Art. 146, III, Art. 150
	<i>Sistema Tributário Nacional</i> (Princípios gerais, Limites ao Poder de Tributar, Impostos Estaduais e Municipais) e <i>Legalidade</i>	Art. 5º, II, Art. 146, III, Art. 150, Art. 155 e Art. 156
	<i>Direitos Fundamentais Processuais e Legalidade</i>	Art. 5º, LV e XXXV e Art. 146

Sob a dimensão *Tributos Federais* reúne-se universo restrito de lides, questionando impostos federais de pretensão meramente arrecadatória (IR e ITR), bem como taxas. Excluem-se tributos cuja arrecadação tenha finalidade vinculada (contribuições sociais), cujas lides são organizadas sob *Contribuições Sociais*, e tributos com finalidade extrafiscal (II, IPI, IOF e contribuições de intervenção no domínio econômico), catalogadas sob *Extrafiscalidade*. A principal distinção entre as dimensões reside na natureza do tributo e

sua finalidade, de sorte que as partes e o argumento constitucional utilizado como fundamento de questionamento não apresentem variação.

As ADI's que integram estas 3 (três) dimensões têm como requerentes frequentes entidades de classe, enquanto figuram como requeridos usuais o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O fundamento constitucional empregado para questionar os atos estatais reside nos princípios gerais do Sistema Tributário Nacional (art. 145 a art. 149-A) e nas limitações ao poder de tributar (art. 150 a 152). As ADI's de *Contribuições Sociais*, para além dos dispositivos constitucionais afetos aos princípios gerais e à limitação de tributar, se fundam em norma especializada (art. 195).

Tributos Subnacionais, por sua vez, compreende ações que apresentam como objeto tributos estaduais ou que questionam benefícios fiscais concedidos pelos entes subnacionais (Estados e Municípios). As ADI's classificadas sob esta categoria, na hipótese de a ação questionar o tributo subnacional ou obrigação acessória correspondente, têm como requeridos o Poder Público Estadual (Executivo e Legislativo), cabendo a entidades representativas de setores econômicos o papel de requerentes. Emprega-se, em geral, como fundamento constitucional os dispositivos que conformam os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional (art. 145 a art. 149-A) e as limitações ao poder de tributar (art. 150 a 152), bem como dispositivos que regulam a tributação por entes subnacionais (art. 155 e art. 156). No caso específico de ADI's questionando benefícios fiscais, tem-se como requerentes e requeridos órgãos estatais, atuando o Chefe do Executivo como requerente e o Poder Legislativo como requerido, as quais apresentam como lastro que regulam o processo, federativo, de concessão de benefícios fiscais (art. 155, §2º, IV, V e XII, g)³⁷.

Por fim, em *Administração Tributária* inserem-se as lides que discutem o resultado de processo administrativo tributário ou de processo de execução fiscal, bem como questionam atos que regulam o processo administrativo. As ADI's classificadas sob esta dimensão compreendem, invariavelmente, o mesmo tipo de polarização presente nas demais dimensões – entidades de classe como requerentes e Poder Executivo e Legislativo como requeridos. O argumento constitucional empregado em regra envolve referência a dispositivos constitucionais que regem o devido processo legal (Art. 5º, XXXV e LV) e que estabelecem reserva legal em âmbito tributário (art. 146).

³⁷ Vide também **Categoria F**, dimensão *federalismo fiscal*.

2.6. Multicategorias

É possível que um caso seja enquadrado em mais de uma categoria ou, até mesmo, em mais de uma dimensão, dentro de uma mesma categoria. Ações que possuem objetos amplos, não se restringindo a uma única temática, são exemplos típicos de casos multicategóricos. Trata-se de situação usual no controle concentrado de constitucionalidade sobre atos normativos que disciplinam diversos temas jurídicos, como é o caso das Constituições Estaduais, e que permitem que uma mesma ADI possa enfrentar desde temas sobre direito tributário (caso de dispositivos concedendo benefícios fiscais – Categoria T), organização de poderes (Categoria P), até a concessão de vantagens remuneratórias aos servidores públicos (Categoria E)³⁸.

Outra situação típica de multicategoria consiste de casos cujo objeto em si é naturalmente multifacetado. Ações, por exemplo, questionando a concessão estadual de benefícios fiscais integram, ao mesmo tempo, a Categoria T – em especial a dimensão *tributos estaduais* – e a Categoria F – em especial a dimensão *federalismo fiscal*. O caráter tributário da lide está presente no debate sobre a (des)oneração estatal do patrimônio do particular, enquanto a dimensão federativa transparece no questionamento quanto à legitimidade de o Estado-membro, por si só, conceder o benefício fiscal (Guerra Fiscal), sem a atuação de órgão federal representativo dos entes federativos (Confaz).

Estas situações multifacetadas são ilustradas pelo **Quadro 2.6.1**, que relata, em sua primeira coluna (CATEGORIA), as combinações mais usuais. Objeto, por sua vez, retrata o assunto mais amplo da ação (em caixa alta) e as discussões tematizadas mais usuais. A terceira coluna (CONDIÇÕES) elenca os elementos que, quando presentes, importam na classificação da lide na combinação correspondente, cabendo a “Fator” a descrição da principal característica do caso sujeito à classificação concomitante. “Artigo” sintetiza os principais dispositivos constitucionais envolvidos e “Tese” representa a locução jurídica (conceito, instituto ou doutrina jurídica) frequentemente utilizada nas situações retratadas.

³⁸ E, igualmente, Categoria P, conforme se explicará a seguir.

Quadro 2.6.1.

Multicategorias: Casos Frequentes

CATEGORIA		OBJETO	CONDIÇÕES
E	F	INTERVENÇÃO SUBNACIONAL NA ECONOMIA	- Acesso a serviços
			- Proteção consumidor
			- Meio Ambiente
			- Gratuidade/desconto
E	P	REMUNERAÇÃO ADMINISTRAÇÃO / PODER PÚBLICO	- Aumento
			- Equiparação
			- Gasto Pessoal
		REGIME JURÍDICO SERVIDORES	- Iniciativa
			- Estabilidade
			- Transposição
			- Ingresso
		ORÇAMENTO PODERES	- Proposta Orçamento
			- Duodécimo
F	T	BENEFÍCIO FISCAL	- Anistia
			- Isenção
			- Não incidência
			- Alíquota
P	F	ARRANJO ESTADUAL PODERES	- Controle Externo
			- Iniciativa
			- Garantia Institucional

A combinação entre a Categoria E e Categoria F é típica em ações questionando regulação estadual ou municipal sobre a ordem econômica (por razões concorrenciais, consumeristas, ambientais ou urbanísticas). Nestas, há duas questões envolvidas, cada qual correspondente à sua Categoria. A pergunta econômica é: “Pode o Ente Público estabelecer tal limitação ao agente econômico?”. A pergunta federativa subjacente é: “O Ente Federativo em questão está legitimado a disciplinar o tema em questão?”.

Casos envolvendo a remuneração de funcionários da Administração Pública (servidores) e membros de Poder estão sujeitos, por sua vez, à classificação concomitante na Categoria E e na Categoria P. Sujeita-se à Categoria E, uma vez que o Poder Público é compreendido, neste particular, como empregador, ao mesmo tempo que o servidor ou membro de Poder assume as vestes de um trabalhador (dimensão *Estado Empregador*). A aproximação, contudo, à dinâmica privada da relação laboral não afasta a presença do regime de Direito Público e de suas características, avocando o enquadramento na lide sob a Categoria P, influenciada e regida pelo Direito Público.

Assim, a decisão por conceder aumento ou ampliar o rol de vantagens remuneratórias não depende unicamente de ato de vontade de um único Poder (seja ele o empregador ou não), demandando processo complexo – processo legislativo, no qual atuam Poder Executivo e Poder Legislativo (e Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça, caso envolvidos seus servidores ou membros de Poder). Esta relação não está imune a polêmicas e a conflitos, de forma que, invariavelmente, a definição de vantagens e bens remuneratórios no âmbito de dado Poder Público encerre, igualmente, conflito entre os Poderes (Poderia o Legislativo ter alterado a proposta do Executivo? A proposta do Poder Judiciário está em conformidade com a previsão orçamentária? É possível equiparar a remuneração de servidores de um dado Poder à remuneração de outro?), para além do debate acerca do aspecto econômico/laboral do ato de conceder/ampliar/aumentar a remuneração de servidores e membros de Poder.

Semelhantemente, mas com lógica reversa, a discussão sobre a concessão de estabilidade a uma categoria específica de servidores (que não ingressaram por meio de concurso público) ou sobre a transformação ou mudança de cargo não deve ser tratada exclusivamente sob uma perspectiva exclusiva do Direito Público, especificamente acerca da autonomia administrativa do Poder em se organizar (Categoria P). Ações que questionam leis ou, até mesmo, textos constitucionais que tentam atribuir estabilidade a servidores, que permitem mecanismos de acesso (transposição de cargo sem concurso público) ou que ampliam o regime jurídico estatutário a servidores estáveis apresentam uma importante dimensão econômica (Categoria E). A ampliação de regime jurídico, concessão de estabilidade e permissão de acesso/transformação acarretam consequências econômicas ao Estado Empregador, que se vê (i) obrigado a estender vantagens remuneratórias decorrentes de um regime aos novos beneficiados pelo regime e a remunerar o servidor pelo novo cargo; ou (ii) impossibilitado de demitir o servidor que adquire estabilidade.

Esta dimensão econômica está igualmente presente em conflitos envolvendo o Poder Executivo e o Poder Legislativo/Judiciário em lides a respeito da definição do orçamento dos demais Poderes e sobre a sua política de gastos com despesas de pessoal. Naturalmente, trata-se de uma questão sobre a autonomia orçamentária e financeira destes Poderes (Categoria P). Contudo, deve-se levar em consideração o papel de gestor fiscal do Poder Executivo, que arrecada parte substancial dos recursos a serem utilizados no custeio de despesa com pessoal, e que gerencia o repasse financeiro aos demais Poderes, em atenção à saúde fiscal e financeira do Estado, cujo contexto ultrapassa a temática da organização de poderes, avocando o enquadramento do caso em questão na Categoria E.

Por fim, há lides que discutem o arranjo estadual de Poderes, questionando o modelo adotado no âmbito do Poder Constituinte Decorrente (Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal). As Constituições Estaduais – e as Leis Orgânicas Municipais – costumam dispor sobre a relação entre os Poderes, sendo usual a precipitação de conflitos decorrentes da interpretação de que o arranjo questionado importaria na prevalência de um Poder sobre o outro (Categoria P). Contudo, para além do debate sobre a organização dos poderes, esta situação compreende outro tipo de discussão, centrada na definição de limites do Ente Federativo em sua autonomia organizacional: “Pode o Estado-membro inovar em tal matéria?” (Categoria F).

2.7. Categoria A: Ativismo Judicial

As lides que integram a **Categoria A** caracterizam-se pela existência sempre incidental de debate acerca do papel do Poder Judiciário e da (in)existência de limitações ao exercício da função jurisdicional. Colocado de maneira mais direta, ao apreciar uma ação desta Categoria, o Judiciário atua como se estivesse respondendo a uma pergunta sobre a sua própria competência jurisdicional: Pode o Judiciário decidir sobre o tema apreciado? A mesma questão pode ser formulada de maneira mais individualizada: Pode o julgador apreciar o objeto ora judicializado?

O enquadramento de um caso nesta categoria ocorre de forma *incidental*. É difícil imaginar uma ação judicial que tenha como escopo único questionar teoricamente a competência do Poder Judiciário. Sua competência é colocada em xeque a partir de situações concretas, que veiculam questões afetas a outras Categorias. Uma ADI, por exemplo, que tenha como objeto Medida Provisória deve ser catalogada na Categoria P, eis que questiona a competência do Poder Executivo em legislar sobre o assunto (dimensão *Funções Atípicas*).³⁹ A apreciação judicial da legitimidade do ato questionado suscita, contudo, objeções à própria competência do Poder Judiciário em avaliar o preenchimento dos requisitos autorizadores da MP (relevância e urgência), uma vez que estes compreenderiam juízo político e não jurídico. A existência desta questão incidental – possibilidade de o STF avaliar o preenchimento dos requisitos políticos – resulta na classificação do caso sob a

³⁹ Este caso deve, ainda, ser classificado em outra categoria, com base no tema da Medida Provisória. A ADI-MC 162, por exemplo, cuja MP questionada disciplina tema penal, é catalogada também sob a Categoria L (dimensão Garantias Penais). Esta ADI integra 3 (três) Categorias: Categoria E, P e A. Vide Multicategorias.

Categoria A, ademais de sua classificação em uma das outras 05 (cinco) Categorias propostas.

Também integra a presente categoria todo e qualquer caso rejeitado pelo STF, em razão de obstáculo formal. São considerados obstáculos formais os mecanismos empregados pelo julgador para evitar a emissão de decisão substantiva sobre o tema apreciado (decidir por não decidir).

Pode-se, assim, organizar os casos afetos à presente Categoria em 03 (três) dimensões: i) Questões Políticas; ii) Condições da Ação e iii) Processo decisório.

Quadro 2.7.1.

Categoria A: Situações

CRITÉRIOS	
Dimensão	Ilustrações
<i>Questões Políticas</i>	Medida Provisória (requisitos)
	Poder de Agenda
<i>Condições da Ação</i>	Cabimento da via elegida
	Legitimidade das partes (conceitual, pertinência temática e federativa, Diretório Político Nacional)
	Perda de objeto
	Capacidade Postulatória
<i>Processo decisório</i>	Incompetência ⁴⁰ , suspeição e impedimento
	Conversão em diligência

Questões Políticas é composto por ações judiciais afetas à possibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir em temas considerados de natureza política, cujos critérios são a conveniência e a oportunidade da tomada de uma dada ação, ou sujeitos à discricionariedade administrativa. São temas considerados como de natureza política os requisitos autorizadores da edição de medida provisória (relevância e urgência), bem como o poder de agenda – é dizer, a faculdade de o detentor de iniciativa legislativa em definir o momento da regulação do tema sob a sua tutela (*id est*, concessão de reajustes anuais ao funcionalismo público).

Condições da ação é composta por decisões judiciais sem julgamento de mérito, que resultam da identificação, pelo STF, de carências formais, que impossibilitam a análise do

⁴⁰ Houve, nos primeiros anos da Constituição de 1988, dúvidas sobre a competência de órgãos do STF para apreciar e conceder liminar, sem a presença do Plenário (vide ADI's-MC n. 14 e 15). Estas deliberações igualmente integram a Categoria A.

mérito da ação judicial. Integram esta dimensão casos de (i) não cabimento da via elegida, em que se enquadram ADI's que questionam leis anteriores à Constituição de 1988, atos normativos municipais, atos normativos de efeitos concretos, atos regulamentares e atos administrativos; (ii) ilegitimidade das partes⁴¹, aplicável aos denominados legitimados especiais ou relativos (entidades de classe de âmbito nacional, confederações sindicais, governadores estaduais e mesas de Assembleias Legislativas e aos Partidos Políticos); (iii) perda de objeto, caracterizada pela revogação ou alteração do ato questionado e (iv) ausência de capacidade postulatória, situação concernente aos legitimados relativos, dos quais exige-se que a petição inicial da ação seja assinada por advogado, com procuração específica para a propositura da ADI.

Processo Deliberativo, por fim, é integrado por ações judiciais cujo processo de deliberação foi objeto de debate ou apreciação pelo STF. São temas afetos a esta dimensão discussões sobre suspeição e impedimento de julgadores e decisão pela realização ou não de diligências⁴². Invariavelmente, estes debates assumem a forma de Questão de Ordem (mas não necessariamente se restringem a temas afetos ao processo deliberativo, sendo usual, também, questões de ordem para apreciar aspectos afetos a *condições da ação*).

⁴¹ Desconsidero, aqui, a discussão teórica acerca da existência de partes no processo objetivo, que caracteriza as ADI's, e, por conseguinte, as consequências terminológicas deste debate. Utilizo autor como sinônimo para requerente ou legitimado ativo.

⁴² Conversão em diligência consiste em instituto utilizado pelo STF, nos primeiros julgamentos de pedido de liminar, em sede de ADI, em 1989, por meio do qual solicitava-se do requerente o fornecimento de informações que pudessem subsidiar a Corte em sua apreciação do *Periculum in Mora*.

CAPÍTULO 3

RESSIGNIFICANDO AS DECISÕES JUDICIAIS: ESCALAS DECISÓRIAS

3.1. Categorias Dicotômicas: Liberal e Garantista

A classificação do comportamento decisório dos ministros do STF está centrada em duas categorias dicotômicas: liberal e garantista. O dualismo proposto finca suas bases teóricas no modelo proposto por Pritchett (1941), responsável por estabelecer escala comportamental que, à esquerda, apresenta o valor liberal, e, à direita, o valor conservador (Pritchett, 1941: 895). Diferentemente, emprego nomenclatura relativamente diversa, *liberal* e *garantista*, que já integram – de forma tímida, reconhece-se – a *práxis* institucional brasileira.

A categorização do perfil decisório do julgador, no Brasil, não é, propriamente, uma novidade. Publicações especializadas e pesquisadores já promoveram movimentos classificatórios experimentais, mas que foram descontinuados ou se caracterizam pelo seu escopo restrito, tematicamente contextualizado.

O *Anuário de Justiça*, por exemplo, em suas edições iniciais (2007, 2008 e 2009), classificou o perfil decisório de cada julgador, conforme o comportamento demonstrado nos julgamentos, ocorridos em ano anterior, de universo selecionado de ações judiciais. Descrevia-se o perfil decisório do julgador de acordo com 02 (duas) categorias: (i) orientação do voto e (ii) aplicação da lei. Em Orientação do Voto relatava-se a “tendência” do julgador em decidir favoravelmente a uma ou outra parte ou em adotar o que se denominava postura garantista ou favorável à aplicação da Lei. Em relação às partes, a publicação estabelecia 03 (três) relações antitéticas: (i.a) Poder Público e Setor Privado; (i.b) Contribuinte e Fisco; (i.c) Estado e Cidadão.⁴³ No que diz respeito à Aplicação da Lei, o Ministro poderia ser classificado como Legalista, Jurisprudencialista ou Doutrinador⁴⁴.

⁴³ Infere-se que a relação antagônica Poder Público e Setor Privado era inerente a casos econômicos, enquanto Contribuinte e Fisco se referia a casos tributários. A relação Estado e Cidadão, contudo, não é tão intuitiva, podendo-se, porém, supor que o critério adotado seja residual em relação aos primeiros dois. O último binômio parece compreender conflitos penais.

⁴⁴ As categorias são descritas pelo Anuário da seguinte maneira:

Legalista: “Acredita na sabedoria da Lei. Defende o direito formal e a segurança jurídica.”

Jurisprudencialista: “Valoriza a harmonia das soluções que são construídas no âmbito do colegiado.”

Inicialmente (2007 e 2008), a publicação descrevia a tendência em percentual, que, em realidade, retratava a frequência de votos favoráveis a uma ou outra parte, conforme a amostra utilizada⁴⁵. Em um segundo momento (2009), promoveu-se apenas a descrição da tendência comportamental do julgador. Em uma terceira etapa, deixou-se de adotar qualquer forma de classificação comportamental, optando-se por descrever, anedoticamente, o comportamento do julgador em face de questões jurídicas específicas apreciadas no ano abordado (2010 em diante).

Assim como Pritchett, trabalho os conceitos *liberal* e *garantista* a partir de perspectiva mais cotidiana e pragmática. Para isso, inverteo o significado de comportamento liberal, aproximando-o de acepção convencional na cultura brasileira. *Liberal* e *Garantista* polarizam-se em face do papel do Estado e sua relação com a autonomia individual.

Assume-se como *Liberal* o defensor da autonomia individual, enquanto valor-chave, e de valores ou institutos correspondentes, tais como liberdade, propriedade e agente econômico, autogoverno, eficiência e responsabilidade penal.

Quadro 3.1.1
Comportamento Liberal

LIBERAL	
<i>Defesa</i>	<i>Resistência</i>
Autonomia Individual	Regulação Estatal
Liberdade	Igualdade
Propriedade e Agente Econômico	Custos Sociais
Estado Mínimo	Estado Intervencionista
Autogoverno	Centralização Política
Eficiência	Gasto Estatal
Responsabilidade Penal	Ressocialização

O indivíduo, para o *Liberal*, é um agente racional e, consequentemente, autônomo em suas decisões. Suas condutas são pautadas pelo livre arbítrio e, crê-se, seria esta liberdade que facilitaria e promoveria a transformação – positiva – da sociedade, em benefício da coletividade, principalmente se aplicada economicamente. Há, assim, o apreço, pelo *Liberal*, à liberdade e, concomitante, um maior temor em relação a movimentos de igualação, compreendidos como padronizadores e uniformizadores artificiais de diferenciações que

Doutrinador: “Busca novas abordagens e soluções inovadoras. Trabalha mais na tese jurídica que no caso concreto.” (2008: 29).

⁴⁵ São relatadas a utilização de 728 casos, para 2008. A partir de 2009, o Anuário deixa de identificar o número de casos da amostra, calcando sua classificação a partir de entrevista conduzida com 37 advogados e da análise qualitativa de votos (2009: 303).

advém da própria natureza. O *Liberal* entende que a isonomia representa, portanto, um risco à liberdade.

O livre arbítrio, frise-se, não importaria em relativismo moral, mas sim na impertinência de o Estado substituir a autonomia individual por noções exógenas de certo e errado, via regulação estatal. O indivíduo, enquanto agente racional, deve, porém, assumir a responsabilidade por seus atos e por decisões equivocadas passíveis de punição, de forma que o *Liberal* seja conservador sob uma perspectiva penal, propugnando pela responsabilização daquele que opta pela conduta criminosa, em violação a valores caros à sociedade, em realidade ao *Liberal*.

O Estado, nestes termos, não é completamente rejeitado pelo *Liberal*, mas conformado em seu papel, que deve ser mínimo. Cabe ao Estado, por exemplo, enquanto monopolizador da violência, punir o infrator, garantindo, desta forma, a segurança da sociedade. Ainda assim, a aceitação, renhida, da presença estatal em alguns âmbitos da vida em sociedade não é incondicional, propugnando o *Liberal* por mecanismos de autogoverno⁴⁶ ou formas de organização estatal que permitam o encurtamento da distância entre regulador e regulado (descentralização política), bem como por um compromisso de eficiência regulatória e de economicidade nos gastos públicos. O cuidado do *Liberal* em relação aos gastos públicos advém de sua consciência quanto às consequências do dispêndio estatal na atuação do Estado arrecadador na propriedade do indivíduo.

O *Garantista*, por sua vez, assume como valor-chave a igualdade, sendo-lhe caros valores ou institutos correspondentes, tais com Bem-Estar, Estado Providência, protagonismo do Poder Executivo e Devido Processo Legal.

Quadro 3.1.2.
Comportamento Garantista

GARANTISTA	
<i>Defesa</i>	<i>Resistência</i>
Igualdade	Liberdade
Bem Estar	Propriedade
Estado Providência	Autonomia Individual
Centralização	Fragmentação Política
Efetividade	Formalismo
Devido processo legal	Responsabilidade Penal

⁴⁶ Como exemplo tem-se os códigos de auto-regulação ou auto-regulamentação, também conhecidos como Códigos de Conduta, pelos quais os próprios regulados setoriais definem o conteúdo regulatório a eles aplicáveis.

Ciente das desigualdades naturais e sociais, o *Garantista* propugna pela igualdade substantiva e de oportunidades. Desconfiado quanto ao indivíduo, defende a necessidade de o Estado assumir a postura de tutor do oprimido ou hipossuficiente, ainda que a presença estatal possa resultar na redução da autonomia individual e na limitação à liberdade e à propriedade, cuja fruição está condicionada à produção de efeitos positivos à sociedade (função social).

O *Garantista*, atento às dificuldades da tarefa que se impõe ao Estado, defende a centralização do Poder, mesmo em um contexto de separação de poderes e de organização federativa, resistindo à fragmentação política. Nesses termos, tende a defender o Poder Executivo, em face de outros Poderes, e a União, diante de movimentos de descentralização. Para o *Garantista*, deve-se efetivar a presença do Estado, em prol da igualdade e do bem estar, e não dificultar a concretização de suas medidas e programas. Organizações federativas mais descentralizadas, ademais, são percebidas como potencializadoras da desigualdade social, ao permitirem a diferenciação regional de comunidades políticas, dificultando a padronização de condições e políticas sociais.

O contexto social, nesses termos, é central para o *Garantista*. O indivíduo não se reduz a um ator racional, consciente das suas escolhas e das alternativas que a vida lhe apõe. O indivíduo é, antes de tudo, refém de seu contexto e uma vítima em potencial da exclusão social. Contemporiza-se, assim, a conduta e a opção criminosa eventualmente trilhada pelo indivíduo, defendendo-lhe do Estado punitivo, por meio de mecanismos sólidos de defesa e pela redução do rigor punitivo.

Essas são as características gerais do *Liberal* e do *Garantista*. A mecânica de organização das ações judiciais em categorias e, por conseguinte, em dimensões mais específicas propicia a sofisticação e pormenorização das expectativas comportamentais do *Liberal* e do *Garantista* de maneira simétrica. Em outras palavras, para cada categoria e dimensão, supõe-se igualmente a polarização de comportamentos entre *Liberais* e *Garantistas*.

Referida polarização em conformidade com as categorias assume a dinâmica de *escalas e subescalas comportamentais*.

3.2. Escalas

Inicialmente, Pritchett (1941: 897) classificou os casos controversos do período de 1939 em 7 (sete) temas, dos quais 5 (cinco) eram categorias amplas (government against

individual; business; labor; state or local action against federal constitution; judicial review). Paulatinamente, o autor foi sofisticando as categorias. Para o período de 1941 e 1942, Pritchett (1942) propôs 09 (nove) categorias (Federal Powers Under the Constitution; Constitutionality of State Legislation Affecting Property; Civil Liberties; Judicial Review of Federal Regulatory Action; Organized Labor; Business and the Sherman Act, Internal Revenue Cases, Federalism), que congregariam 2/3 (dois terços dos casos analisados no período). A análise de 1943-44 (1945) contemplou também 09 categorias (Civil Liberties, Criminal Defendants, Federal Business Regulation, Price Control, Employer-Labor Cases, Judicial Review, Federal Court Jurisdiction, Federal-State Conflicts, State Taxation).

Posteriormente, Schubert (1969) sofisticou o modelo de escalas, propondo o modelo de escalas.

O modelo que proponho constrói-se de forma simétrica à organização das ações judiciais em categorias. Desta forma, há igualmente 06 (seis) escalas: Escalas E, F, L, P, T e A.

3.2.1. Escala E

Mensura-se, por meio da **Escala E**, o comportamento decisório do STF e de seus ministros nos casos que integram a *Categoria Econômica*. Os casos desta categoria, conforme visto, envolvem conflitos sobre o grau de liberdade econômica, por parte dos agentes econômicos, e a legitimidade estatal em atividades que envolvem desde a regulação e estabelecimento de limites a essa liberdade até a sua participação mais ativa como agente econômico.

Quadro 3.2.1.1

Matriz Comportamental: Escala E

LIBERAL		GARANTISTA	
▣ DEFESA DO AGENTE ECONÔMICO	▣ ECONOMICIDADE	▣ ESTADO FORTE E ATUANTE	▣ DEFESA ORDEM SOCIAL
▣ LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA	▣ REDUÇÃO DO ESTADO (EFICIÊNCIA)	▣ PROTEÇÃO HIPOSSUFICIENTE	▣ PROTEÇÃO AO TRABALHO E AO TRABALHADOR
▣ PRIVATIZAÇÃO E DELEGAÇÃO	▣ IRRETROATIVIDADE (DIREITO ADQUIRIDO)	▣ ESTATIZAÇÃO	

A premissa básica da Escala E é simples. *Liberais*, por princípio, se opõem à atuação estatal, adotando posturas contrárias a atos e medidas públicas que regulem ou ampliem a regulação e intervenção do Estado na economia, importando em maior restrição ao exercício

da atividade econômica e à liberdade contratual das partes. São-lhe caros valores como livre iniciativa e concorrência, de maneira que o *Liberal* se coloque contrariamente a medidas que limitem o universo de atividades econômicas sujeitas à exploração pelo agente econômico privado (monopólio estatal e configuração de atividade como serviço público). Mesmo a exploração estatal da economia, em regime de concorrência, é atacado pelo *Liberal*, avaliando-a como ineficiente e potencialmente desigual. O Estado deve se retirar da atividade econômica e, no caso de atividades reputadas como serviço público, é preferível que o Estado opte por delegá-lo, em vez de prestá-lo diretamente (por órgão da Administração Direta ou Indireta).

A atuação estatal, mesmo quando necessária, deve ser eficiente e primar pela economicidade. Assim, deve o Estado atentar para os gastos, principalmente as despesas com pessoal, afinal o *Liberal* teme o gasto público pelos efeitos em potencial sobre o seu patrimônio. Quanto maior o gasto estatal, avalia o *Liberal*, maior o seu afã arrecadatário. Nesses termos, propugna-se por um Estado menor, centrado em poucas atividades, cabendo ao setor privado o papel de fomentador da economia e de gerador de renda (empregador). Assim, o *Liberal*, em temas que não envolvam diretamente o particular e o setor privado (vide *Estado Empregador*), tende a defender o Estado, caso este seja o patrocinador de medidas que limitem seu tamanho e os custos da atuação estatal. Embora o particular, fator que naturalmente galvaniza a deferência do *Liberal* em sentido contrário ao ator estatal, não esteja diretamente presente, o temor de este vir a ser afetado por um Estado dispendioso direciona o seu comportamento, defendendo toda e qualquer medida que possa evitar ou reduzir o risco fiscal existente em um Estado constantemente em dívida.

Garantistas, em sentido contrário, propugnam pela atuação estatal, em defesa de grupos reputados como hipossuficientes e de interesses coletivos, incapazes de serem tutelados pelo agente econômico, mais preocupado em obter lucro do que em proteger e atender a coletividade. Consequentemente, mesmo atividades econômicas estritas, que não concretizem diretamente direitos essenciais do indivíduo (nota característica dos serviços públicos)⁴⁷, estão abertas à exploração estatal, atribuindo-se uma interpretação mais generosa às hipóteses autorizadoras da participação estatal na economia (segurança nacional

⁴⁷ Nota-se que, em relação à caracterização de atividade econômica como serviço público, estou empregando a corrente substantiva, que defende como serviço público as atividades econômicas que atendem o interesse público e que, portanto, demandam a sua sujeição à lógica da modicidade tarifária e da sua absoluta continuidade, mesmo em contextos de falta de pagamento.

e relevante interesse coletivo, conforme art. 173, da CF). No âmbito dos serviços públicos, é preferível, pela mesma razão, que o seu desempenho seja efetivado por ente estatal.

Em síntese, o Estado é idealizado, pelo *Garantista*, como um importante agente de fomento à igualdade, de proteção a bens coletivos e, até mesmo, de desenvolvimento da economia e do pleno emprego. Quanto a este último ponto em particular, o *Garantista* defende o papel de empregador, por parte do Estado, que, em consequência de sua maior presença em setores do cotidiano, deve contar com um quadro amplo de pessoal (próprio), a ser beneficiado por uma legislação laboral protetiva e ampla, ainda que potencialmente onerosa.

Quadro 3.2.1.2.

Matriz Comportamental: Subescalas Econômico

SUBESCALA	LIBERAL	GARANTISTA
EMPRESARIAL	▣ REGULAÇÃO ESTATAL: ausência ou limitação da intervenção indireta do Estado	▣ REGULAÇÃO ESTATAL: controle de preço e planos econômicos
	▣ TAXAS E TARIFAS: contrariedade à sua instituição	▣ TAXAS E TARIFAS: defesa de sua instituição e da oneração da atividade econômica
EMPRESA ESTATAL	▣ PRIVATIZAÇÃO: defesa de planos de desestatização e alienação a particulares	▣ PRIVATIZAÇÃO: rejeição de planos de desestatização e defesa de empresas estatais
	▣ PUBLICIZAÇÃO: defesa de contratos de gestão, organizações sociais e convênios com Terceiro Setor	▣ EXCLUSIVIDADE: favorável à prestação estatal do serviço público
	▣ SERVIÇOS PÚBLICOS: defesa abertura/delegação ao particular e da abertura de licitação de contratos anteriormente concedidos	▣ SERVIÇOS PÚBLICOS: prestação direta e defesa da continuidade de contratos (renovação de concessões)
	▣ REGIME DIREITO PRIVADO: sujeição da empresa estatal a regime de direito privado	▣ REGIME DE DIREITO PÚBLICO: ampliação de regras de regime de direito público a empresas estatais
RELAÇÕES LABORAIS	▣ LEGISLAÇÃO TRABALHISTA: rejeição à regulação laboral e à ampliação de direitos	▣ LEGISLAÇÃO TRABALHISTA: defesa da regulação laboral e da ampliação de direitos
	▣ EMPREGADOR X EMPREGADO: proteção ao empregador	▣ EMPREGADOR X EMPREGADO: proteção ao empregado
ESTADO EMPREGADOR	▣ REMUNERAÇÃO: controle e limitação da remuneração e concessão de vantagens (aplicação de teto e impossibilidade de reajuste automático e de equiparação entre cargos)	▣ REMUNERAÇÃO: ampliação da remuneração e concessão de vantagens (sujeição vantagens ao teto; possibilidade reajuste automático e equiparação entre cargos)
	▣ PODER DE AGENDA: prerrogativa do executivo em definir remuneração e vantagens	▣ CONSTITUCIONALIZAÇÃO VANTAGENS: limitação da prerrogativa do executivo em face de mecanismos que ampliem vantagens
	▣ CONTROLE DE GASTOS: controle de despesas com pessoal e do Executivo em conflitos com outros Poderes e Órgãos (PJ, PL, MP, DP)	▣ CONTROLE DE GASTOS: rejeição controle de despesas com pessoal e ao Executivo em conflitos com os demais Poderes e Órgãos (PJ, PL, MP e DP)
	▣ REDUÇÃO QUADRO: flexibilização da efetividade/estabilidade do servidor público e da limitação a mecanismos de ingresso (reintegração, readmissão)	▣ AUMENTO QUADRO: defesa efetividade/estabilidade do servidor público e de mecanismos de ampliação do quadro (reintegração, readmissão)
ORDEM SOCIAL	▣ BENEFÍCIOS SOCIAIS: limitação benefícios sociais e valores gastos (Estado e Particular)	▣ BENEFÍCIOS SOCIAIS: ampliação benefícios sociais e valores gastos (Estado e Particular)
	▣ MEIO AMBIENTE: ataque a limitações ambientais ao exercício da atividade econômica	▣ MEIO AMBIENTE: defesa limitações ambientais ao exercício da atividade econômica

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais em casos econômicos às suas subescalas, tem-se que, em *Empresarial*, a postura do *Liberal* assume a dinâmica padrão, de forma que este se coloque de forma contrária ao Estado, em conflitos sobre a regulação da atividade econômica ou que gerem ônus econômico ao seu exercício. O *Garantista*, por sua vez, toma o partido do Estado, defendendo mecanismos como controle de preço, planos econômicos.

Nas hipóteses em que a relação Estado vs. Setor Privado não está presente, casos das subescalas Empresa Estatal e Estado Empregador, *Liberais* e *Garantistas* tomam o partido do Estado, sustentando, porém, papéis distintos.

Em *Empresa Estatal*, em razão de contexto histórico recente, o Estado, em determinados momentos, assumiu postura favorável ao setor privado, tendo promovido diversas medidas de desestatização/privatização e de delegação de serviços ao setor privado. Aqui, a postura *Liberal* protege o Estado (em realidade, as condutas de um determinado governo) e as medidas estatais que favoreçam a livre iniciativa e a redução do tamanho do Poder Público. O *Garantista*, por sua vez, as contesta, enfrentando o Estado (um dado governo) em prol do Estado (de uma noção de Estado ativo e presente).

Mesmo em contextos em que o Estado se mantém presente e não está em jogo o processo de desestatização, *Liberal* e *Garantista* ainda encontram espaço, para divergir. O ideal do Liberal, é claro, é a retirada do Estado da exploração da atividade econômica. Mas, na hipótese de a empresa estatal ser uma realidade, o *Liberal* adequa a sua bandeira, propugnando pela sujeição rigorosa da empresa estatal ao regime de Direito Privado, o qual garante igualdade de concorrência entre esta e as empresas privadas. O *Garantista*, por sua vez, vislumbra na empresa estatal objetivos e interesses estratégicos, em prol da sociedade, fato este que autorizaria, em seu ver, a sujeição, em maior ou menor medida, da empresa estatal, a regras de Direito Público, tal como às prerrogativas da impenhorabilidade dos bens e de imunidade tributária.

Ainda sob *Empresa Estatal*, em casos em que o Estado já delegou o serviço público, mas que sejam caracterizados pela polêmica sobre a necessidade de nova contratação e a realização de licitação de serviço anteriormente concedido, o *Liberal* favorece a abertura de licitação, com a definição de novo vencedor, em prol da livre concorrência. O *Garantista*, por sua vez, temeroso quanto aos efeitos do novo certame licitatórios na continuidade do serviço público, enquanto perdura o moroso processo licitatório, assume postura menos resistente à renovação de contratos já concedidos, privilegiando a efetividade do serviço público, ainda que em contexto não ideal.

Em *Estado Empregador*, a perspectiva do Estado é a de um agente econômico. Sob a visão *Liberal*, o Estado Empregador deve controlar custos com pessoal (funcionários públicos e, inclusive, membros de Poder), defender a flexibilização da legislação trabalhista (ou, traduzido para o vocabulário do Direito Público, a flexibilização do regime estatutário e do formalismo típico do Direito Público – vide **Escala P**, em especial a Subescala

Organização Administrativa) e propugnar pela redução do seu tamanho. Para o *Garantista*, diferentemente, o *Estado Empregador* é vislumbrado como uma importante mola propulsora da economia e do pleno emprego, devendo ampliar os seus Quadros e os direitos de seus trabalhadores (não importando o tipo de regime, se estatutário – servidor público –; ou celetista – empregado público e empregado, em casos de empresas estatais e contratações temporárias), mesmo que tal postura possa colocar em risco as finanças públicas. A dinâmica de *Estado Empregador* é transposta de maneira simétrica à subescala *Relações Laborais*, cuja diferença reside no fato de o empregador ser o setor privado.

Por fim, em *Ordem Social*, que contempla casos sobre políticas sociais (proteção ao meio ambiente, ampliação de benefícios sociais), o *Liberal* direciona-se à limitação de custos e ao questionamento de medidas restritivas ao exercício da atividade econômica; enquanto o *Garantista* tende a adotar decisões favoráveis à proteção de direitos sociais e interesses coletivos. Invariavelmente, o *Liberal* possui uma relação antagônica ao Estado, salvo em situações judiciais em que a conduta estatal impugnada importa em flexibilização de direitos sociais (limitação do valor dispendido em benefícios sociais, autorização para a realização de obras de infraestrutura etc.).

Quadro 3.2.1.3.

Perguntas e Respostas: Escala E

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Qual é o papel do Estado na economia?	<i>Empresarial</i>	<i>Pode/Deve o Estado regular a atividade econômica?</i>	Não	Sim
	<i>Empresa Estatal</i>	<i>Pode/Deve o Estado explorar diretamente a atividade econômica/serviço público?</i>	Não	Sim
	<i>Relações Laborais</i>	<i>Cabe ao Particular arcar com benefícios trabalhistas?</i>	Não	Sim
	<i>Estado Empregador</i>	<i>Pode/Deve o Estado limitar gastos/despesas com pessoal?</i>	Sim	Não
		<i>Pode o Estado flexibilizar a estabilidade do servidor?</i>	Sim	Não
	<i>Ordem Social</i>	<i>Cabe ao agente econômico arcar com custos sociais?</i>	Não	Sim
		<i>Deve-se limitar o desenvolvimento econômico, em benefício de direitos sociais?</i>	Não	Sim

Em uma linguagem mais simples, em que dimensões e posturas são traduzidas, respectivamente, em perguntas e respostas, *Liberais* respondem negativamente à presença estatal, enquanto *Garantistas* a ela aquiescem.

3.2.2. Escala F

Mensura-se, por meio da **Escala F**, o comportamento decisório do STF e de seus ministros nos casos que integram a *Categoria Federativa*. Os casos desta categoria, conforme visto, envolvem conflitos sobre a organização federativa brasileira, discutindo-se os limites da autonomia dos entes que a compõe. Diferentemente da Escala E, a categorização comportamental nos casos federativos não é tão intuitiva, demandando uma explicação mais detalhada em relação às suas premissas teóricas.

Quadro 3.2.2.1.

Matriz Comportamental: Escala F

LIBERAL		GARANTISTA	
☐ DESCENTRALIZAÇÃO (ENTES SUBNACIONAIS)	☐ AUTONOMIA BENEFÍCIOS FISCAIS	☐ CENTRALIZAÇÃO (UNIÃO FEDERAL)	☐ COORDENAÇÃO FISCAL (CONFAZ)
☐ DEFESA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADO E MUNICÍPIO	☐ REPASSE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	☐ DEFESA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA UNIÃO	☐ REPASSES VINCULADOS (FUNDOS)
☐ AUTONOMIA CONSTITUIÇÃO ⁴⁸ ESTADO E MUNICÍPIO	☐ RESPONSABILIDADE FISCAL	☐ SIMETRIA	☐ MENOR CONTROLE FISCAL

Define-se como *Liberal* o defensor de modelo organizacional descentralizado, vocacionado a fortalecer a autonomia de entes locais (Municípios) e regionais (Estaduais), em face do ente central (União Federal), ou de entes locais em face de ente regional. A premissa que rege este juízo relacional é a mesma presente nas típicas relações Estado e Indivíduo, nas quais é intuitivamente mais simples supor o caminho comportamental liberal e garantista. Ainda que casos federativos não envolvam, necessariamente, o indivíduo, mas apenas organizações políticas, é possível traduzir a autonomia individual em autonomia local, eis que, sob a teoria federativa, organizações locais são mais abertas à vontade da comunidade política local, refletindo, portanto, de maneira mais direta e fidedigna, os desejos individuais dos membros desta comunidade política. Se não há alternativa à interferência externa na liberdade individual, então é mais aceitável que a intervenção seja realizada pelo agente externo “vizinho”, atento às questões e necessidades locais do sujeito que sofrerá a intervenção, e não pelo “nacional-estrangeiro”.

⁴⁸ Emprego o termo Constituição indistintamente para Estados e Municípios, ainda que a nomenclatura para estes últimos não seja convencional, eis que o documento político local é nominado como Lei Orgânica do Município. Reconheço, assim, a equivalência destes documentos e ignoro, para os fins propostos, debates teóricos sobre a (in)adequada configuração do texto político municipal como texto constitucional.

Por contradição, o *Garantista* é favorável à centralização da decisão política. A descentralização favorece a liberdade⁴⁹, mas pode colocar em risco a igualdade. Consequentemente, cabe a um órgão central a tarefa de estabelecer parâmetros unificados de serviços e de regulação, bem como a responsabilidade por promover a redistribuição de recursos das comunidades políticas mais ricas para as mais pobres.

Assim, *Liberal* e *Garantista* avaliam os diversos aspectos que influenciam a organização federativa sob a diretriz (des)centralização. Elementos que favorecem a descentralização e o aumento da autonomia de entes subnacionais são defendidos pelo *Liberal*, sejam eles afetos à autonomia política e organizacional dos entes, sejam eles concernentes ao aumento das receitas autônomas, não dependentes da intervenção de outros entes federativos. Mecanismos e institutos que importam na prevalência de entes centrais, por sua vez, são defendidos pelo *Garantista*.

Quadro 3.2.2.2.

Matriz Comportamental: Subescalas Organização Federativa

SUBESCALA	LIBERAL	GARANTISTA
SIMETRIA	▣ AUTONOMIA CONSTITUIÇÃO ESTADO E MUNICÍPIO: inovação constitucional regional ou local, restringindo a amplitude dos dispositivos federais que devem ser mimetizados	▣ PADRONIZAÇÃO: aplicação ou ampliação do âmbito de dispositivos federais que devem ser mimetizados nas constituições subnacionais
REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	▣ COMPETÊNCIA PRIVATIVA: restrição do rol de competências privativas da União e ampliação do conceito de interesse local (Municípios) e competência residual (Estadual)	▣ COMPETÊNCIA PRIVATIVA: ampliação do rol de competências privativas da União e à restrição do conceito de interesse local (Municípios) e residual (Estadual)
	▣ NORMAS GERAIS: restrição do conceito de norma geral e ampliação de peculiaridade regional e competência suplementar	▣ NORMAS GERAIS: ampliação conceito de norma geral e restrição da competência suplementar
FEDERALISMO FISCAL	▣ GUERRA FISCAL: autonomia estadual e municipal na concessão de benefícios fiscais (isenção, não incidência, anistia)	▣ GUERRA FISCAL: regulação central acerca de benefícios fiscais, no âmbito dos tributos estaduais e municipais
REPASSE DE RECEITAS	▣ REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL: defesa e ampliação repartição de receitas tributárias vinculadas	▣ REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL: restrição repartição de receitas tributárias
	▣ REPARTIÇÃO VOLUNTÁRIA: rejeição	▣ REPARTIÇÃO VOLUNTÁRIA: defesa
AUTONOMIA FEDERATIVA	▣ CRIAÇÃO NOVOS ENTES: flexibilização rigores na criação de novos entes federativos	▣ CRIAÇÃO NOVOS ENTES: postura rigorosa acerca da criação de novos entes federativos
	▣ INTERVENÇÃO: contrariedade a mecanismos formais de supressão da autonomia de entes federativos (intervenção federal)	▣ INTERVENÇÃO: admissão da possibilidade de mecanismos formais e excepcionais de supressão da autonomia de entes federativos (intervenção federal)

⁴⁹ Pode parecer paradoxal afirmar que a descentralização, caracterizada pela pluralização de órgãos de tomada de decisão política e, por conseguinte, pela multiplicação de focos de regulação, possa resultar em contexto de ênfase à liberdade. Contudo, é possível compreender a afirmação sob argumento contratualista, que constrói a noção de liberdade civil, regulada, distinta da liberdade natural.

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais em conflitos federativos às suas subescalas, tem-se que, em *Simetria*, o *Liberal* propugna pela ampliação do grau de liberdade do Poder Constituinte Decorrente (competência dos entes subnacionais por estabelecer os seus próprios documentos políticos), contrapondo-se à aplicação ou ampliação de escopo do denominado princípio da simetria. O *Garantista*, por sua vez, defende a necessidade de os documentos políticos subnacionais mimetizarem a maneira pela qual os órgãos e poderes estatais são organizados sob a Constituição Federal.

Em *Repartição de Competências*, o *Liberal* sustenta a ampliação das competências legislativas subnacionais, restringindo o escopo de atribuições da União e, portanto, o universo de temas que devem ser regulados nacionalmente. Em conflito envolvendo regulação subnacional, sob o argumento de usurpação de competência federal, o *Liberal* se posta favorável àquela e, assim, exclui o tema regulado do rol de competências privativas da União (art. 21 ou art. 22). Diferentemente, o *Garantista* é favorável à padronização nacional e, assim, tende a questionar a legitimidade da regulação subnacional. Essa dinâmica permanece inalterada em casos de competência compartilhada, ainda que a moldura normativa imponha, necessariamente, a atuação conjunta entre órgão central e subnacionais. Aqui, o *Garantista* defende a ampliação do escopo de atuação da União, sustentando a ampliação da locução “normas gerais” (art. 24, §1º), enquanto o *Liberal* favorece a regulação subnacional.

Por sua vez, em *Federalismo Fiscal*, a defesa típica do *Liberal* pela autonomia subnacional é traduzida na defesa de sua autonomia para conceder benefícios fiscais. Calcado no modelo de Tiebout (1956)⁵⁰, o *Liberal* defende a competição fiscal entre os entes subnacionais, uma vez que esta resultaria em custos tributários mais baixos para o setor privado, favorecendo o exercício livre da atividade econômica. Os *Garantistas*, por sua vez, sob premissa diversa, comparam a competição a uma corrida para o fundo do poço (*race to the bottom*), uma vez que a renúncia fiscal resultaria em estados fiscalmente fragilizados e, portanto, incapazes de oferecer serviços àqueles que dele dependem. Nesse sentido, tendem a favorecer a regulação nacional e coordenada quanto à atuação subnacional, em relação à concessão de benefícios fiscais.

⁵⁰ O modelo proposto por Tiebout (1956) consiste basicamente na premissa de que os entes subnacionais (em realidade, municipais) competem por cidadãos, que migrariam em busca de comunidades políticas que ofereçam melhores pacotes de serviços e custos tributários mais baixos. Este modelo favoreceria o agente econômico, uma vez que os entes federativos competiriam entre si, buscando reduzir os custos tributários a serem exigidos de seus residentes.

Quanto a *Repassa de Receitas*, o *Liberal*, por se posicionar favoravelmente ao fortalecimento de entes subnacionais, defende a ampliação das fontes de receita dos entes subnacionais. Assim, previsões normativas que ampliem as fontes de receita estaduais e municipais são protegidas, por princípio, pelo *Liberal*, que tende a privilegiar o Município ou o Estado em conflitos com Estados⁵¹ e União, em debates sobre a ampliação ou restrição de repasses de receitas entre os entes federativos. Porém, nem toda forma de repasse seria defendida pelo *Liberal*, cioso quanto à autonomia do ente subnacional. As denominadas transferências condicionadas, pela qual o ente subnacional tem acesso a repasses federais, caso se comprometa a implementar políticas públicas definidas nacionalmente, são vistas com desconfiança pelo *Liberal*, eis que representariam uma forma de interferência na autonomia do ente subnacional. O *Garantista* defende a centralização de receitas no órgão central – ou regional, em casos envolvendo repasses a entes locais – e a distribuição não vinculada e condicionada de receitas para os demais entes federativos.

Por fim, em *Autonomia Federativa*, o *Liberal* defende a ampliação do número de entes federativos subnacionais (criação de Estados e Municípios), potencializadores da noção de autogoverno, em razão da maior proximidade existente entre regulado e órgão regulador, em comparação ao Governo Central. Nesses termos, é contrário a mecanismos que tornam mais rigoroso o processo de criação de novos entes federativos, dificultando o seu surgimento. Em termos gerais, todo e qualquer mecanismo que visa a tolher e limitar a autonomia do ente federativo é combatido, por princípio, pelo *Liberal*. O *Garantista*, por sua vez, coloca-se de maneira contrária à atomização geográfica do Poder, em face da dificuldade que tal modelo de organização política importa na implantação de políticas nacionais atentas à questão da igualdade. A criação de novos entes federativos, nesse sentido, é por ele resistida, que vislumbra na centralização uma forma mais simples do que as alternativas que encontra para influenciar o comportamento dos entes subnacionais (repassa de receitas condicionadas ou voluntárias). Portanto, o *Garantista* aceita a imposição externa de condutas, ainda que contrária à autonomia federativa, caso esta atenda os valores defendidos por ele.

⁵¹ Estou me referindo, nesta situação, ao conflito entre Municípios e o Estado no qual estão localizados territorialmente.

Quadro 3.2.2.3.

Perguntas e Respostas: Escala F

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Como deve o Estado se organizar?	Simetria	Deve a Constituição Subnacional refletir a Constituição Federal?	Não	Sim
	Repartição de Competências	A matéria é de competência privativa da União?	Não	Sim
		A regulação subnacional viola norma geral da União?	Não	Sim
	Federalismo Fiscal	Pode o Ente Subnacional conceder benefício fiscal?	Sim	Não
	Repasse de Receitas	Deve-se repassar receita tributária a outro ente federativo?	Sim	Não
		São benéficas as transferências condicionadas?	Não	Sim
	Autonomia Federativa	Deve-se favorecer a criação de novos entes federativos?	Sim	Não
		Os entes federativos estão autorizados a limitar a autonomia de outros entes	Não	Sim

Em uma linguagem mais simples, em que dimensões e posturas são traduzidas, respectivamente, em perguntas e respostas, *Liberais* respondem positivamente à descentralização estatal, enquanto *Garantistas* a ela se opõem.

3.2.3. Escala L

Mensura-se, por meio da **Escala L**, o comportamento decisório do STF e de seus ministros nos casos que integram a *Categoria Liberdades Individuais*. Os casos desta categoria envolvem conflitos entre particulares e o Estado em temas afetos à limitação de liberdades e direitos individuais, ou entre particulares, em situações referentes a conflitos entre direitos individuais.

Quadro 3.2.3.1

Matriz Comportamental: Escala L

LIBERAL		GARANTISTA	
☐ AUTONOMIA DO INDIVÍDUO	☐ VEDAÇÃO CENSURA (MERCADO DE IDEIAS)	☐ IGUALDADE	☐ FINALIDADE SOCIAL NA COMUNICAÇÃO
☐ LIBERDADE DE EXPRESSÃO	☐ MERITOCRACIA	☐ COMBATE À DISCRIMINAÇÃO	☐ AÇÕES AFIRMATIVAS/DIREITO DAS MINORIAS
☐ CARÁTER PUNITIVO DO DIREITO PENAL	☐ LIBERDADE NEGATIVA	☐ RESSOCIALIZAÇÃO	☐ LIBERDADE POSITIVA
☐ DEMOCRACIA CONSENSUAL	☐ PLURIPARTIDARISMO	☐ DEMOCRACIA MAJORITÁRIA	☐ BIPARTIDARISMO
☐ DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL		☐ DEMOCRACIA SUBSTANTIVA	

O comportamento *Liberal* centra-se na defesa da autonomia do indivíduo e na oposição à interferência estatal, avaliada, independentemente de sua finalidade, como nociva (liberdade negativa). O indivíduo, enquanto ator racional, é plenamente capaz de realizar as suas próprias escolhas e de estabelecer o seu destino. Ao mesmo tempo, porém, que potencializa a autonomia do indivíduo, o *Liberal* é rigoroso quanto à responsabilização do ator racional. A conduta criminosa, uma vez constatada pelo processo judicial, é compreendida como uma opção deliberada pelo agente racional por violar bens jurídicos caros ao *Liberal*, devendo ser punida rigorosamente pelo Estado, que, aqui, assume o papel de vocalizador da liberdade civil, defendendo valores como vida, liberdade, patrimônio e segurança. Contextos de dificuldade econômica e social figuram como ambientes propícios de perseverança e de crescimento individual, cabendo ao indivíduo, por seu mérito, ascender socialmente, figurando como um exemplo à sociedade.

O *Liberal*, neste particular, é um conservador, incentivando o Estado a assumir seu papel punitivo. Sem temer cair em contradição, defende a flexibilização dos direitos de defesa e, por conseguinte, do devido processo legal. No âmbito político, hasteia a bandeira da democracia consensual e do pluripartidarismo. A atomização da representação política é compreendida como uma maneira de fomentar o autogoverno, na medida em que seria possível haver tantos partidos quantas fossem as ideologias ou interesses em vigor em uma dada comunidade política. A existência, por sua vez, de diversas representatividades políticas importa, preferencialmente, na necessidade de a adoção de regras gerais de conduta, pelo Estado, estar condicionada a um processo de deliberação legislativa que demande consenso entre os representantes. Eventual paralisia estatal, dada a clara dificuldade de se obter consenso, não atemoriza o *Liberal*, que, ao contrário, aceita de bom grado a ausência daquelas regras que substituiriam a sua autonomia da vontade.

Para além da defesa do consenso, o *Liberal* sustenta que o exercício democrático deve se conformar a regras pré-estabelecidas e públicas, de forma que seja possível afirmar que o respeito ao processo democrático seja até mais importante do que o próprio resultado que dele pode advir. Daí ser o *Liberal* um adepto da acepção de democracia processual ou formal, zelosa quanto ao respeito da previsibilidade quanto às regras do jogo democrático e político.

Diferentemente, o *Garantista* relativiza o valor da liberdade e da autonomia do indivíduo, reconhecendo a desigualdade entre os indivíduos e a consequente necessidade de o Estado tutelá-los em face de suas debilidades e fraquezas (liberdade positiva). Em um conflito entre liberdade e igualdade, o *Garantista* não titubeia em escolher a segunda, atuando em defesa

de medidas capazes de equiparar atores econômica e socialmente desnivelados (ações afirmativas). O contexto social e histórico influencia, inclusive, a perspectiva do *Garantista* quanto ao papel da pena e da punição estatal. A conduta criminosa não é abordada como fruto de uma opção consciente, mas sim como uma via que se impôs ao infrator, cujo status de criminoso é atenuado por sua condição de vítima em face de uma sociedade que exclui e discrimina. Como consequência, a ferramenta penal perde seu viés punitivo, sendo mais bem compreendida como uma medida de ressocialização. Na hipótese ou constatação da impossibilidade fática de ressocializar o indivíduo, o *Garantista* defende, inclusive, a não aplicação da pena, principalmente em crimes de menor potencial ofensivo (princípio da insignificância ou da bagatela).

Em suma, o Estado punitivo é visto com desconfiança pelo *Garantista*, que crê na configuração das ferramentas punitivas a serviço do Estado em mecanismos de manutenção do *status quo* e de valores de uma elite que, em momentos históricos diversos, se apropriou do aparelho estatal e, com isto, entrincheirou valores e bens sob a sua posse em face de terceiros, desprovidos destes mesmos valores e bens. No que diz respeito às liberdades políticas, há uma desconfiança inerente do *Garantista* quanto à própria ideia de representatividade política e de sua pertinência. A representação política é vista, em grande parte, como um mecanismo de vocalização de interesses, muitos dos quais egoísticos (facciosismo), que se contrapõem a uma sociedade igualitária e mais equânime. Tem consciência, ademais, dos efeitos do pluripartidarismo na atuação estatal (governabilidade), de forma que, por temer a paralisia estatal, venha a defender sistemas políticos com poucos partidos políticos e com mecanismos mais simples de aprovação de regras gerais (majoritários). Consequentemente, o *Garantista* não aceita, por princípio, o respeito a solenidades e processos que visam a resguardar a previsibilidade, mesmo que às custas da efetividade política.

Quadro 3.2.3.2

Matriz Comportamental: Subescalas Liberdades Individuais

DIMENSÃO	LIBERAL	GARANTISTA
LIBERDADE DE EXPRESSÃO	▣ MERCADO DE IDEIAS: ausência de controle sobre o conteúdo da mensagem	▣ DISCRIMINAÇÃO: combate a mensagens contrárias a grupos sociais, raciais e religiosos
	▣ DIREITO DE PERSONALIDADE E DE RESPOSTA: restrição do direito de resposta e dos direitos de personalidade	▣ DIREITO DE PERSONALIDADE E DE RESPOSTA: ampliação do direito de resposta e proteção imagem e honra
	▣ CENSURA: contrariedade a atos que importem em limitação da circulação de mensagens	▣ FUNÇÃO SOCIAL: defesa de conteúdos com finalidade educativa, artística, cultural e informativa
LIBERDADES GENÉRICAS	▣ EXERCÍCIO PROFISSIONAL: amplo exercício profissional e desnecessidade de diploma	▣ CONSELHOS PROFISSIONAIS: favorável à regulação estatal ou paraestatal de profissões
	▣ DIREITOS AUTORAIS: defesa da propriedade de autores e de seus mecanismos de proteção	▣ DIREITOS AUTORAIS: flexibilização propriedade autoral
GARANTIAS PENAIS	▣ PRISÃO TEMPORÁRIA E PREVENTIVA: defesa	▣ PRISÃO TEMPORÁRIA E PREVENTIVA: excepcionalidade
	▣ DEVIDO PROCESSO PENAL: flexibilização de mecanismos que favoreçam a liberdade do indivíduo (DIREITOS DE DEFESA)	▣ DEVIDO PROCESSO PENAL: defesa do devido processo penal
	▣ PENAS: endurecimento de penas e instrumentos punitivos	▣ PENAS: penas e instrumentos punitivos alternativos
IGUALDADE	▣ MERITOCRACIA: resistência a ações afirmativas e medidas jurídicas de desigualação	▣ AÇÕES AFIRMATIVAS: defesa de quotas para categorias sociais específicas
DIREITOS POLÍTICOS	▣ PLURALISMO: defesa de estruturas pluripartidárias (democracia consensual)	▣ CLÁUSULAS DE BARREIRA: defesa de concentração de partidos (democracia majoritária)
	▣ PREVISIBILIDADE: defesa de solenidades no processo eleitoral e no processo de conformação da vontade democrática	▣ EFETIVIDADE: flexibilização de solenidades no processo eleitoral

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais de liberdades civis às suas subescalas, tem-se que, em *Liberdade de Expressão*, o *Liberal* defende a ausência de limitadores à manifestação de pensamento. Mesmo a veiculação de mensagens controversas e de conteúdo discriminatório é defendida, sob a premissa de que cabe ao mercado de ideias o papel de rebatê-las e infirmá-las, demonstrando ao seu autor a impropriedade do que defende. Da mesma forma, em conflitos envolvendo a liberdade de expressão e direitos de personalidade, tal como intimidade, imagem e honra, deve prevalecer a primeira, sendo vedada a censura tanto prévia como repressiva. O *Garantista*, por sua vez, sustenta a função social da liberdade de expressão, de maneira que o conteúdo da mensagem deva, preferencialmente, atender finalidades educativa, artística, cultural e informativa. Mensagens que incitam a discriminação ou promovam o proselitismo devem ser consideradas como conduta criminosa, sujeitas à repreensão pelo mundo jurídico. Em conflitos com outros direitos, a Liberdade de Expressão cede espaço, tendo sua importância relativizada.

Já em *Liberdades Genéricas*, o *Liberal* mantém sua predileção em relação à liberdade individual e sua crença na autonomia individual. Assim, defende a ausência de regulação estatal ou alienígena (Conselhos Profissionais), apregoando a auto-regulação ou a liberdade no exercício profissional. No âmbito da propriedade imaterial, sustenta a necessidade de o Estado respeitar e protegê-la em face de movimentos de concorrência desleal ou da tentativa de flexibilizá-la (quebra de patentes). Diferentemente, o *Garantista* é um entusiasta de mecanismos externos de regulação do exercício da profissão, capazes de impor limites à maximização de resultados, em detrimento da qualidade do serviço e do interesse coletivo. A proteção à propriedade imaterial, igualmente, é flexibilizada pelo *Garantista*, mais preocupado com os ganhos sociais que podem advir da abertura do regime de monopólio que os direitos autorais estabelecem.

As condutas do *Liberal* e do *Garantista* podem parecer paradoxais em *Garantias Penais*. Em relação ao processo penal, o *Liberal* assume postura favorável ao Estado punitivo, em face do suposto indivíduo criminoso. Uma vez constatada a culpa do acusado, os mecanismos punitivos devem ser aplicados em seu rigor máximo, responsabilizando o ator racional por sua opção em infringir a ordem jurídica e violar bens caros ao *Liberal*. O *Garantista*, por sua vez, por não vislumbrar no instrumento penal apenas um mero mecanismo de expiação de pecados, mas sim uma ferramenta de ressocialização, defende a redução do rigor das penas a serem aplicadas ao condenado, propugnando por penas alternativas ou, até mesmo, na liberação do condenado, em contextos específicos (furto famélico, princípio da insignificância e da bagatela).

Por fim, em *Direitos Políticos*, o *Liberal* propugna pela pluralização de partidos políticos, colocando-se de maneira contrária a mecanismos e atos que visem a restringir o acesso de partidos – ainda que de parca representatividade – na vida política ou a sua participação em processo eleitoral. A postura do *Liberal* neste âmbito é semelhante ao seu posicionamento na **Escala P**, defendendo o pluripartidarismo com base na percepção de que a atomização de órgãos políticos resulta em um número maior de agentes de veto e na necessidade – e, por conseguinte, maior dificuldade – do Estado em articular com um número maior de interlocutores, caso pretenda alterar o *status quo*, invadindo o âmbito da autonomia individual. Coerentemente, no que diz respeito ao processo eleitoral, o *Liberal* é defensor de formalismos e da previsibilidade nas regras que conformam o jogo eleitoral, ainda que o respeito à forma e ao processo possa inibir mudanças sustentadas por uma maioria.

O *Garantista*, diferentemente, ao almejar a efetividade da atuação estatal, coloca-se em favor de um modelo democrático majoritário, centrado em grandes, mas poucos, partidos. Quanto menor for o número de partidos, mais simples a governabilidade e a implementação de mudanças na sociedade. Esta lógica da efetividade é transplantada para o processo eleitoral, de forma que o *Garantista* torça o nariz para a exigência de alterações no processo eleitoral se sujeitarem à regra da anualidade (cf. art. 16 da CB).

Quadro 3.2.3.3.

Perguntas e Respostas: Escala L

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Qual é a extensão da autonomia individual	<i>Liberdade de Expressão</i>	<i>Pode/Deve o Estado regular o exercício da liberdade de expressão?</i>	Não	Sim
	<i>Liberdade Genéricas</i>	<i>Pode/Deve o Estado regular o exercício da profissão/locomoção?</i>	Não	Sim
	<i>Garantias Penais</i>	<i>Pode/Deve o Estado flexibilizar o devido processo penal?</i>	Sim	Não
		<i>Pode/Deve o Estado punir rigorosamente criminosos/suspeitos?</i>	Sim	Não
	<i>Igualdade</i>	<i>Pode/Deve haver critérios de desigualação em prol de minorias?</i>	Não	Sim
	<i>Direitos Políticos</i>	<i>Pode/Deve o Estado restringir o acesso de grupos políticos?</i>	Não	Sim

Em uma linguagem mais simples, em que dimensões e posturas são traduzidas, respectivamente, em perguntas e respostas, *Liberais* respondem positivamente à limitação estatal da autonomia individual, enquanto *Garantistas* a ela aquiescem.

3.2.4. Escala P

O comportamento decisório do STF e de seus Ministros em lides que envolvam conflito institucional – *Categoria Organização dos Poderes* – é mensurado pela **Escala P**.

Quadro 3.2.4.1.

Matriz Comportamental: Escala P

LIBERAL		GARANTISTA	
☐ FRAGMENTAÇÃO ESTADO/PODERES	☐ ECONOMICIDADE	☐ FORTALECIMENTO ESTADO/PODERES	☐ AMPLIAÇÃO CUSTOS
☐ ENFRAQUECIMENTO EXECUTIVO		☐ FORTALECIMENTO EXECUTIVO	☐ DEFESA CARREIRAS
☐ FORTALECIMENTO CONTROLE MÚTUO	☐ FLEXIBILIZAÇÃO DIREITO PÚBLICO (EFICIÊNCIA)	☐ ENFRAQUECIMENTO CONTROLE MÚTUO	☐ FORMALISMO DIREITO PÚBLICO
☐ PODER NORMATIVO = PODER LEGISLATIVO		☐ PODER NORMATIVO DO EXECUTIVO	

O comportamento *Liberal*, influenciado por sua postura contrária ao Estado e favorável à liberdade individual, propugna por concepção de organização de poderes que contribua para a inação estatal, defendendo, assim, a criação de diversos agentes de veto (*veto players*). A lógica é intuitiva. Quanto maior e mais diversificada a quantidade de atores estatais, mais complexo se torna o processo de atuação estatal, dificultando sua concretização, uma vez que dependente da convergência da vontade de seus partícipes.

Nessa linha, o *Liberal* demonstra grau de rejeição mais acentuado ao Poder Executivo, eis que este se caracteriza pela centralização de atribuições e responsabilidades nas mãos de um único ente (Chefe do Executivo), o qual, nada obstante possa compartilhar as suas tarefas com um Gabinete (Ministros e Secretários), possui ampla ascendência sobre seus assessores (livre exoneração), descaracterizando qualquer caráter colegiado que se possa pretender atribuir ao Poder Executivo. Consequentemente, o *Liberal* tende a favorecer a atuação do Poder Legislativo, notadamente no que diz respeito ao exercício de funções normativas. Trata-se de órgão caracteristicamente colegiado, com diversas instâncias de veto, o que torna o processo legislativo moroso e, principalmente, previsível, diferentemente do que ocorre com a atuação normativa do Poder Executivo e da Administração Pública.

O *Garantista*, por sua vez, lastreando-se na sua postura favorável ao Estado, defende modelo oposto, pelo qual é necessário facilitar a presença estatal, simplificando-se o processo de autorização de sua atuação. Nesse sentido, a fragmentação é combatida pelo *Garantista*, cuja simpatia é direcionada ao Poder Executivo, pelas mesmas razões que fundamentam a resistência do *Liberal*. A centralização facilita a tomada de decisão e sua configuração em ação estatal. Por essas razões, o *Garantista* defende o exercício da função normativa do Poder Executivo, eis que consciente da incapacidade de o Legislativo aprovar respostas rápidas a problemas que o Estado deveria enfrentar.

Em duas situações específicas, porém, *Garantista* e *Liberal* invertem o comportamento padrão, em face da organização dos Poderes. O *Liberal*, muito embora defenda o fortalecimento do controle entre os poderes e, ademais, o enfraquecimento do Poder Executivo, coloca-se ao lado do Poder Executivo em situações em que este questiona os gastos promovidos pelos demais Poderes, notadamente em casos de aumento de despesas com pessoal. Por paradoxal que possa parecer, esta postura é justificada pela influência de premissas que norteiam a **Escala E** (especificamente Estado Empregador) e a **Escala T**. Aumento de despesas com determinado Poder e seus membros importa em aumento de custos e, portanto, em necessidade arrecadatória maior, a qual, por sua vez, demanda maior regulação estatal da economia e oneração do patrimônio particular.

O *Garantista*, diferentemente, defende a ampliação do tamanho do Estado, notadamente em sua atuação como Estado Empregador. Assim, mesmo que o fortalecimento da autonomia financeiro-orçamentária possa resultar em um Poder mais atuante no controle mútuo e, por conseguinte, na criação de obstáculos à configuração da decisão em ação, o risco em questão é relevado em prol de um Estado mais forte e atuante economicamente, em sua feição como empregador.

A segunda situação reside no antagonismo entre *Liberal* e *Garantista* quanto à flexibilização do regime de Direito Público. O *Liberal* se posiciona favoravelmente ao experimentalismo e às inovações em práticas de auto-gestão (autonomia administrativa), colocando-se em posição contrária ao engessamento típico do regime de Direito Público. Reconfiguração de cargos públicos (transformação), ampliação de mecanismos de livre nomeação, contratação direta e temporária e terceirização são vislumbradas como alternativas eficientes a institutos formais como a obrigatoriedade de concurso público e à estabilidade funcional, ainda que exista o risco de patronagem, clientelismo, nepotismo e outras condutas questionáveis e questionadas. Se não há como rejeitar o Estado por completo, melhor então que este seja econômico e eficiente, para que não tenha que onerar excessivamente a atividade econômica e o patrimônio do particular (**Escala E e T**).

Por sua vez, o *Garantista* toma partido pelo formalismo, em especial quanto à organização do Quadro de Pessoal, em razão da isonomia e estabilidade que o regime estatutário imprime ao funcionalismo público, mesmo reconhecendo a possibilidade de perda de eficiência na atuação estatal. Os riscos inerentes à flexibilização do Direito Público e a possível ameaça a garantias e direitos dos servidores públicos determinam a aliança do *Garantista*, ainda que esta postura possa resultar em conflitos com o Chefe do Executivo.

Quadro 3.2.4.2.

Matriz Comportamental: Subescalas Poderes

SUB-ESCALA	LIBERAL	GARANTISTA
PROCESSO LEGISLATIVO	☐ INICIATIVA EXECUTIVO: limitação ou redução do escopo de sua iniciativa legislativa	☐ INICIATIVA EXECUTIVO: defesa da iniciativa legislativa e ampliação do seu escopo
	☐ PODER DE AGENDA: defesa da omissão do Poder Executivo	☐ PODER DE AGENDA: combate à omissão do Poder Executivo e defesa de seu protagonismo
	☐ INICIATIVA PJ/MP: defesa do poder de agenda destes órgãos, em face do Executivo	☐ INICIATIVA PJ/MP: restrição do poder de agenda destes órgãos, em prol do Executivo
	☐ CONSTITUCIONALIZAÇÃO PODER DE AGENDA: defesa do poder de agenda e do processo legislativo	☐ CONSTITUCIONALIZAÇÃO PODER DE AGENDA: retirada de temas do poder de agenda dos Poderes, mesmo do Executivo
	☐ ATUAÇÃO PODER LEGISLATIVO: defesa de alterações em proposições de outros Poderes	☐ ATUAÇÃO PODER LEGISLATIVO: rejeição à alteração em projetos de outros Poderes
AUTONOMIA FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA	☐ ORÇAMENTO PJ/PL/MP/DP: favorável à limitação e às tentativas de controle pelo Executivo	☐ ORÇAMENTO PJ/PL/MP/DP: defesa da autonomia, mesmo em face do controle pelo Executivo
	☐ DESPESAS PJ/PL/MP/DP: favorável à limitação e às tentativas de controle pelo Executivo	☐ DESPESAS PJ/PL/MP/DP: defesa da ampliação da despesa destes Poderes, mesmo em face de o controle advir do Executivo
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	☐ PROVIMENTO ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: contrariedade à indicação pelo Executivo, defendendo modalidades diversas: eleição direta e mandatos fixos (Agências Reguladoras)	☐ PROVIMENTO ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: favorável à indicação pelo Executivo, rejeitando modalidades diversas: eleição direta e mandatos fixos (Agências Reguladoras)
	☐ CONCURSO PÚBLICO: defesa de meios de ingresso diversos ao concurso público	☐ CONCURSO PÚBLICO: defesa do ingresso por meio de concurso público
PESOS E CONTRAPESOS	☐ PROVIMENTO CRUZADO: favorável à intervenção de Poderes na composição de Poder diverso (indicação executivo e sabatina/autorização legislativo)	☐ PROVIMENTO CRUZADO: contrário à intervenção de Poderes na composição de Poder diverso (indicação executivo e sabatina/autorização legislativo)
	☐ QUINTO CONSTITUCIONAL: defesa acesso externo (advogados e membros do MP) à carreira judicial	☐ QUINTO CONSTITUCIONAL: defesa da carreira judicial em face do acesso externo
	☐ CONTROLE EXTERNO: defesa de mecanismos de controle externo (conselhos, tribunais de contas, convocação Poder Legislativo)	☐ GARANTIAS ORGÂNICAS E INDIVIDUAIS: defesa da independência de órgãos em face de mecanismos de controle (conselhos, tribunais de contas, convocação Poder Legislativo)
FUNÇÕES ATÍPICAS	☐ PODER NORMATIVO EXECUTIVO: resistência a Medidas Provisórias e a atos normativos do Chefe do Executivo	☐ PODER NORMATIVO EXECUTIVO: defesa de Medidas Provisórias e lei não formais
	☐ DIREITO REGULATÓRIO: defesa de formas colegiadas e públicas de elaboração normativa	☐ DIREITO REGULATÓRIO: resistência ao modelo de regulação das Agências Reguladoras

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais quanto à organização dos poderes às subescalas, tem-se que, em *Processo Legislativo*, o *Liberal* tende a decidir contrariamente ao Poder Executivo. Em outras palavras, colocar-se contrariamente ao Executivo significa

aceitar argumentos que resultem na invalidação de projetos de lei de sua autoria ou que sustentem as alterações promovidas pelo Poder Legislativo. A única conduta do Poder Executivo defendida, pelo *Liberal*, no âmbito do processo legislativo, é a sua conduta omissiva, ou seja, a omissão no cumprimento da sua iniciativa legislativa, nas matérias que a constituição lhe reserva. Esta omissão adquire significado especial, pois importa, em termos finais, em inação estatal, condição que apraz o *Liberal*. Em consideração ao Poder Legislativo, este adquire protagonismo do processo legislativo, mesmo em alterações realizadas no texto de proposições normativas de iniciativa de Poderes diversos. A priorização do Poder Legislativo, inclusive, move o *Liberal* contra movimentos de constitucionalização – notadamente subnacional – de temas afetos à iniciativa legislativa dos Poderes, uma vez que este movimento implicaria a retirada dos mecanismos de controle que caracterizam o processo legislativo, com a participação de agentes de veto que não integram, por sua vez, o processo de alteração constitucional (como é o caso do Poder Executivo, excluído da fase de sanção de processos de emendamento constitucional).

Já o *Garantista* usualmente age de maneira favorável à iniciativa legislativa do Poder Executivo, mesmo em temas afetos a outros Poderes, defendendo a ampliação do escopo do Poder de Agenda do Executivo. A resposta favorável à pretensão do Executivo e à defesa de sua iniciativa implica resistência à atuação e às alterações do Legislativo, tanto em projetos do Executivo como de outros órgãos que detenham reserva de iniciativa perante a Constituição. Nesses termos, o *Garantista* tende a favorecer a constitucionalização de temas reservados à iniciativa legislativa.

Sob *Autonomia Financeiro-Orçamentária*, o *Liberal* inverte sua dinâmica de atuação, posicionando-se favoravelmente ao Poder Executivo, caso esteja adotando medidas de controle e restrição do orçamento e das despesas do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública; enquanto o *Garantista* alinha-se à defesa da ampliação de custos e aumento de despesas e orçamento dos demais Poderes.

Na hipótese de o tema se referir à autonomia administrativa – *Organização Administrativa* –, o *Liberal*, em relação ao Poder Executivo e à Administração Pública, assume postura favorável à restrição da ascendência do Chefe do Executivo sobre o quadro diretivo de entes da Administração Indireta, consequentemente posicionando-se favoravelmente a outros meios de provimento, tal como eleição direta ou adoção de mandato fixo para diretores de Autarquias (Agências Reguladoras). O mesmo ocorre quanto às formas de ingresso no Poder Público. O *Liberal* defende a flexibilização do concurso público,

favorecendo a ampliação de cargos de livre provimento e exoneração e a utilização de mecanismos que facilitem o ingresso *no* e, igualmente, a saída *do* serviço público (como contratação temporária e terceirização).

O *Garantista*, ao contrário, defende a prerrogativa de provimento do Chefe do Executivo e, inclusive, de livre exoneração de dirigentes. Quanto à organização do Quadro de Pessoal, é um defensor rigoroso do formalismo dos mecanismos de ingresso (concurso público) e, por conseguinte, na gestão do Quadro de Cargos e de Pessoal, não admitindo a adoção de medidas que possam resultar na transformação de cargos e ascensão funcional, por meio da figura do acesso.

Em *Pesos e Contrapesos*, cujos casos se caracterizam pela interferência de um Poder na atuação de outro, diverso, o *Liberal* apoia medidas que promovam pontos de imbricação e controle mútuo. Instituições de controle e supervisão (Conselhos, Tribunais de Contas e medidas tais como convocação) são concebidos como medidas salutares ao funcionamento do órgão supervisionado. Em conflito entre fortalecimento da independência de um Poder e o robustecimento de mecanismos de interferência mútua, o *Liberal* hasteia a bandeira dos mecanismos de imbricação, que, em termos finais, tornam mais complexa – e, portanto, mais difícil – a atuação do Estado na vida privada. De mais a mais, a sua percepção quanto a garantias orgânicas e individuais é, de certa forma, enviesada, interpretando-as mais como mecanismos de proteção corporativista do que, propriamente, como esteios da atuação independente do Poder.

Especificamente quanto à participação de um Poder no processo de definição da composição de outro – é dizer, mecanismos de provimento de cargos ou funções em um Poder ou órgão com a participação de entes de outros poderes –, o *Liberal* assume postura favorável ao instituto. Assim, é um defensor do Quinto Constitucional, pelo qual se possibilita o acesso, ao Poder Judiciário, em especial às instâncias superiores, por meio diverso ao concurso público, com a atuação de dois órgãos (Executivo e Ministério Público), bem como de ente paraestatal (OAB), bem como de outras formas de provimento cruzado.

Em sentido contrário, o *Garantista*, preocupado com a efetivação da atuação estatal, é contrário a mecanismos de controle e fiscalização mútuos, vistos como potenciais inibidores da atuação estatal. A independência, via Garantias Orgânicas e Individuais, consequentemente, é celebrada pelo *Garantista* como a pedra de toque da separação de poderes. Ato contínuo, encontra-se propenso a defender a autodeterminação dos Poderes,

estabelecendo exceções ou assumindo postura de resistência aos institutos de provimento cruzado.

Por fim, em *Funções Atípicas* tem-se a manutenção da dinâmica que norteia tanto o *Liberal* como o *Garantista* na subescala anterior: avaliação positiva ou negativa de mecanismos de interferência de um poder em outro. Diferentemente, porém, do que ocorre em *Pesos e Contrapesos*, a avaliação de *Liberal* e *Garantista* não é norteada de forma genérica, por princípio, mas, ao contrário, foca sua atenção no sujeito da intervenção e em aspectos particulares. Se, sob a dimensão anterior, a intervenção de um Poder em outro potencializa a paralisia estatal, a intervenção de um Poder em outro em sua competência funcional não produz necessariamente este mesmo resultado. Este ponto é bem ilustrável pela resistência do *Liberal* ao Poder Executivo e ao exercício da função normativa pelo chefe do executivo, uma vez que seus atos normativos são caracterizados pela imprevisibilidade e unilateralidade, sem a previsibilidade que o processo legislativo concede à Lei em sentido formal. Diferentemente, porém, se manifesta favoravelmente ao modelo denominado como direito reflexivo, em especial o direito regulatório, elaborado por Agências Reguladoras, compostas por dirigentes detentores de mandato fixo, e cujo processo de normatização é regido pela dinâmica das audiências públicas.

O *Garantista*, em sentido contrário, defende o exercício da função normativa pelo Chefe do Executivo, privilegiando os seus atos normativos em face de Leis em sentido formal. Não se deve, porém, ampliar o seu suporte ao Poder Executivo como a defesa de todo e qualquer ato normativo externo ao Poder Legislativo. O direito regulatório é visto com ressalvas pelo *Garantista*, que teme não apenas a captura do órgão por interesses privados, como também a autonomia que este teria em face do próprio governo.

Quadro 3.2.4.3.

Perguntas e Respostas: Escala P

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Como os Poderes se relacionam e se organizam?	Processo Legislativo	Pode um Poder intervir na iniciativa legislativa de outro Poder?	Sim	Não
	Autonomia Financeiro-Orçamentária	Pode um Poder intervir na autonomia orçamentária-financeira de outro?	Sim	Não
	Organização Administrativa	Pode o Estado flexibilizar o formalismo do Direito Público?	Sim	Não
	Pesos e Contrapesos	Pode/Deve um Poder influenciar no desempenho de outro Poder?	Sim	Não
	Funções Atípicas	Pode o Poder Executivo desempenhar função normativa?	Não	Sim
		Deve-se incentivar o exercício de função normativa por Agências Reguladoras	Sim	Não

Em uma linguagem mais simples, em que dimensões e posturas são traduzidas, respectivamente, em perguntas e respostas, *Liberais* respondem, preponderantemente, de maneira positiva à ampliação de mecanismos de controle mútuo entre os Poderes e ao enfraquecimento do Poder Executivo, enquanto *Garantistas* negam ou resistem a institutos de imbricação entre os Poderes.

3.2.5. Escala T

O comportamento decisório do STF e de seus Ministros em lides acerca do Poder de Tributar estatal – *Categoria Tributos* – é mensurado pela **Escala T**.

Quadro 3.2.5.1.

Matriz Comportamental: Escala T

LIBERAL		GARANTISTA	
☐ PATRIMÔNIO PARTICULAR	☐ COBRANÇA VIA EXECUÇÃO FISCAL	☐ ESTADO FISCAL	☐ MECANISMOS ALTERNATIVOS DE COBRANÇA
☐ PREVISIBILIDADE (LEGALIDADE E ANTERIORIDADE)	☐ CELERIDADE PROCESSO ADMINISTRATIVO (RIGOR E PRESCRIÇÃO DECADÊNCIA)	☐ CONJUNTURA E EFETIVIDADE	☐ PRERROGATIVAS FISCAL (AMPLITUDE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA)

A Escala T é intuitiva quanto à expectativa comportamental do STF e de seus Ministros. O *Liberal* comporta-se, naturalmente, de maneira avessa à instituição, majoração e cobrança

de tributos, independentemente da finalidade atendida pelo exercício do Poder Tributário. Consciente, porém, quanto à impossibilidade de um cenário de total ausência estatal e fiscal, o *Liberal* assume postura contrária à majoração de tributos e à alteração inesperada das regras do jogo tributário, capaz de abalar o seu planejamento e estratégias de contingenciamento tributário. Assim, o *Liberal* defende que o processo de alteração das regras tributárias seja conduzido segundo o processo legislativo padrão (Leis em sentido formal), mais solene, previsível e sujeito à influência do particular, por meio de seus representantes eleitos, à exceção, claro, de contextos em que o resultado seja a concessão de anistias e benefícios fiscais. Coloca-se, assim, no âmbito da exação tributária, de maneira contrária aos tributos de natureza extrafiscal, que se afastam do rigor da estrita legalidade e de versões mais engessadas de anterioridade (anualidade).

É por esta razão, aliás, que, na Escala P, mais precisamente em *Funções Atípicas*, o *Liberal* rejeita o exercício do Poder Normativo do Chefe do Executivo. A previsibilidade influencia também a maneira como o *Liberal* vislumbra, em casos tributários, o papel do Poder Judiciário. Os meios de cobrança de tributos devem ser conduzidos pelo processo judicial (execução fiscal), sendo inconstitucionais medidas de coação do recolhimento e pagamento de débitos (impossibilidade de contratar com o Poder Público, de emitir nota fiscal etc.). As diversas instâncias decisórias e o poder geral de cautela são vistos como meios de evitar ou postergar a oneração do patrimônio. O apreço *Liberal* pela morosidade se limita, porém, aos atos de criação/majoração de tributos e de execução de valores tidos como devidos. Em relação à Administração Tributária, o *Liberal* propugna pela celeridade e eficiência no processo administrativo tributário. A contradição, contudo, é justificável. O *Liberal* aposta na ineficiência da Administração Tributária e, com isto, defende prazos prescricionais e decadenciais mais curtos, em matéria tributária, que penalizam a ineficiência estatal com a impossibilidade de onerar o patrimônio do particular.

O *Garantista*, por sua vez, defende o Poder de Tributar e sua função distributiva, especialmente em tributos direcionados diretamente a finalidades sociais (contribuições sociais). Por não compreender o Poder de Tributar como o Poder de Destruir, mas sim como um mecanismo transformador, o *Garantista* relativiza a estrita legalidade e a previsibilidade, propugnado por uma capacidade normativa de conjuntura e pela alteração mais flexível das regras do jogo tributário, seja pelo exercício do poder normativo do chefe do executivo, seja pela adoção de versões mais suaves da diretriz da anterioridade (prazo nonagesimal, em detrimento da anualidade), seja pela adoção de institutos que reconheçam a morosidade

estatal e que evitem a sua penalização (prazos decenais em termos de prescrição e decadência tributária). Por fim, embora o Estado possa demorar a reconhecer o débito, o *Garantista* é um entusiasta quanto a atalhos na cobrança do valor devido, defendendo a adoção de mecanismos persuasivos que prescindam do processo judicial (impossibilidade de contratar com o Poder Público, de emitir nota fiscal etc.).

Quadro 3.2.5.2.

Matriz Comportamental: Subescalas Poder de Tributar

SUBESCALA	LIBERAL	GARANTISTA
IMPOSTOS FEDERAIS	▣ PATRIMÔNIO PARTICULAR: ausência de tributos, alíquotas menores, benefícios fiscais	▣ ESTADO FISCAL: ampliação da arrecadação
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	▣ PATRIMÔNIO PARTICULAR: ausência de tributos, alíquotas menores, benefícios fiscais	▣ ESTADO FISCAL: ampliação da arrecadação
	▣ PREVISIBILIDADE: criação por lei complementar e anterioridade rigorosa	▣ EFETIVIDADE: flexibilização de exigências para a efetivação (anterioridade dúctil)
EXTRAFISCAL	▣ PATRIMÔNIO PARTICULAR: ausência de tributos, alíquotas menores, benefícios fiscais	▣ ESTADO INTERVENTOR: defesa indução estatal, via tributos
	▣ PREVISIBILIDADE: lei em sentido formal e anterioridade rigorosa	▣ EFETIVIDADE: flexibilização de exigências para a efetivação (anterioridade dúctil)
TRIBUTOS SUBNACIONAIS	▣ PATRIMÔNIO PARTICULAR: ausência de tributos, alíquotas menores, benefícios fiscais	▣ ESTADO FISCAL: ampliação da arrecadação
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	▣ EFICIÊNCIA: penalização da demora	▣ EFETIVIDADE: prerrogativas (prazos mais amplos)
	▣ EXECUÇÃO: processo judicial e resistência a meio de coação	▣ INDUÇÃO RECOLHIMENTO: defesa limitações ao exercício de direitos, em prol recolhimento

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais quanto ao Poder de Tributar às subescalas, tem-se que, tanto em *Impostos Federais*, como em *Contribuições Sociais*, *Extrafiscal* e *Tributos Subnacionais*, as racionalidades *Liberal* e *Garantista* são lineares, posicionando-se o primeiro de maneira contrária a qualquer medida que implique risco ao patrimônio, beneficiando a arrecadação estatal; enquanto o segundo privilegia a arrecadação Estatal.

Características particulares de *Contribuições Sociais* e *Extrafiscal*, contudo, acrescentam elementos à sua matriz comportamental, para além da simples relação ambivalente de oposição e defesa do Poder de Tributar. Os tributos que integram estas escalas se particularizam pela possibilidade de flexibilização da anterioridade tributária⁵², regulada

⁵² Cf. art. 150, §1º, e art 195, §6º.

pelo art. 150 da CB, e, até mesmo, da estrita legalidade. Assim, *Liberal* e *Garantista*, nestas subescalas, assumem, respectivamente, posturas favoráveis à estrita legalidade ou à efetividade, independentemente da forma. Em *Extrafiscal*, ademais, é importante destacar que a defesa, pelo *Garantista*, do Estado não se restringe, apenas, à defesa do Estado arrecadador, mas do Estado Interventor, uma vez que tributos extrafiscais desempenham também papel de regulação da atividade econômica.

Por fim, em *Administração Tributária*, o *Liberal* questiona qualquer tratamento benéfico à Administração Tributária. Nesses termos, sustenta, ilustrativamente, o dever da eficiência, concomitantemente à penalização pela ineficiência, em prol de medidas que restrinjam prazos prescricionais e decadenciais no âmbito tributário. O *Garantista*, por sua vez, defende a existência de prerrogativas estatais no processo de lançamento e, também, execução tributária, aceitando, inclusive, mecanismos que induzam ao recolhimento de débitos tributários, pelo particular.

Quadro 3.2.5.3.

Perguntas e Respostas: Escala T

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Quais os limites ao desejo fiscal estatal?	<i>Impostos Federais</i>	<i>Pode a União onerar o patrimônio de particulares?</i>	Não	Sim
	<i>Contribuições Sociais</i>	<i>Pode a União onerar particulares, para fins de custeio de direitos sociais?</i>	Não	Sim
	<i>Extrafiscal</i>	<i>Pode a União onerar particulares, com propósitos extrafiscais?</i>	Não	Sim
	<i>Tributos Subnacionais</i>	<i>Pode o Estado/Município onerar o patrimônio de particulares?</i>	Não	Sim
	<i>Administração Tributária</i>	<i>Pode o Estado coibir o particular a recolher tributos?</i>	Não	Sim
		<i>A Administração Tributária possui prerrogativas em face do particular?</i>	Não	Sim

Em uma linguagem mais simples, em que dimensões e posturas são traduzidas, respectivamente, em perguntas e respostas, *Liberais* respondem, preponderantemente, de maneira negativa à atuação do Estado fiscal, enquanto *Garantistas* traduzem o Poder de Tributar em um Poder de Transformar.

3.2.6. Escala A

O comportamento decisório do STF e de seus Ministros em lides que suscitem debate, incidental, sobre a sua própria competência ou jurisdição – *Categoria A* – é mensurado pela **Escala A**.

Quadro 3.2.6.1.

Matriz Comportamental: Escala A

LIBERAL	GARANTISTA
☐ CONTENÇÃO JUDICIAL	☐ ONIPRESENÇA JUDICIAL
☐ HIPERTROFIA REQUISITOS FORMAIS (JURISPRUDÊNCIA DEFENSIVA)	☐ FLEXIBILIZAÇÃO REQUISITOS FORMAIS

Ainda que o Poder Judiciário seja vislumbrado como uma arena em que são resolvidos, inclusive, conflitos entre particulares e o Estado, a instituição em questão é um órgão (ou Poder) estatal. Esta natureza não é olvidada pelo *Liberal*, o qual, em consonância com os seus valores, defenderá, portanto, a limitação da atuação deste Poder (jurisdição) naqueles temas em que a atuação do Poder Judiciário seja controversa. Propugna, assim, teoricamente⁵³, pela existência de mecanismos de contenção da atuação judicial, defendendo correntes jurisprudenciais que objetivem dificultar o acesso ao Poder Judiciário ou a suas instâncias superiores. Vislumbra, ainda, no fortalecimento das vias judiciais no controle de aspectos políticos como um processo que esvazia e enfraquece outros canais, mais democráticos, de endereçamento de temas políticos e sociais, em benefício de um Poder sobre o qual o cidadão pouco controle possui, dada as peculiaridades da forma de composição deste Poder. Em outras palavras, a configuração do Poder Judiciário como um canal direto de vocalização política fragiliza meios democráticos representativos.

O *Garantista*, em sentido contrário, não rejeita, em teoria, a presença do Poder Judiciário nas relações políticas ou sociais. Vislumbra neste uma força legítima de transformação social e pacificação da sociedade. Os múltiplos pontos de acesso franqueados pelo Poder Judiciário são, ademais, compreendidos como uma maneira de universalizar a participação do indivíduo na deliberação política, enquanto forma alternativa a meios representativos tradicionais, sobre os quais paira a desconfiança do *Garantista*.

⁵³ Diz-se teoricamente, pois o Liberal, em uma situação concreta de ameaça a outro valor que lhe seja caro, saudará a disposição do Poder Judiciário em apreciar a sua reclamação (ação judicial), caso esta seja uma via ou uma opção tática pertinente para se resguardar da presença do Estado manifestado por um ato da Administração Pública ou do Poder Legislativo.

Quadro 3.2.6.2.

Matriz Comportamental: Subescalas Ativismo Judicial

SUBESCALA	LIBERAL	GARANTISTA
QUESTÕES POLÍTICAS	▣ CRITÉRIOS POLÍTICOS: impossibilidade de se aplicar juízo técnico-jurídico a temas políticos	▣ JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: interferência do Poder Judiciário em temas políticos
CONDIÇÕES DA AÇÃO	▣ RESTRIÇÃO: limitação dos legitimados e dos atos sujeitos ao controle concentrado	▣ ACESSO: ampliação do rol de legitimados e redução dos formalismos na utilização do controle concentrado
PROCESSO DECISÓRIO	▣ SOLENIDADES: defesa de mecanismos que possam dificultar ou prolongar a deliberação do objeto da ação	▣ INFORMALISMO: flexibilização do rigor formal no processo decisório

Aplicando-se as premissas comportamentais gerais quanto ao Ativismo Judicial às subescalas, tem-se que, em *Questões Políticas*, o *Liberal* defende a não sujeição do universo político à racionalidade técnico-jurídica do mundo do Direito. Entende que critérios políticos de conveniência e oportunidade são estranhos à valência lícito e ilícito que anima o exercício da função jurisdicional. Dessa forma, a avaliação de decisões lastreadas em juízos políticos é de monopólio de órgãos igualmente políticos (Poder Executivo e Poder Legislativo). Colocando-se de maneira contrária, o *Garantista* defende o avanço do Poder Judiciário sobre temas políticos. Sustenta o seu posicionamento na constitucionalização do Direito, uma vez que a Constituição teria habilitado o Poder Judiciário a apreciar questões outrora tipicamente políticas, mas agora sujeitas ao crivo do controle de constitucionalidade.

Sob a perspectiva de *Condições da Ação*, o *Liberal* tende a, em cenários que envolvam polêmica sobre o escopo do acesso à Justiça, assumir postura restritiva, seja, por exemplo, quanto ao rol de legitimados a promover o controle concentrado de constitucionalidade e às possíveis exigências formais a eles impostas, seja quanto ao âmbito de objetos sindicáveis via ADI. O *Garantista*, por sua vez, defende a flexibilização de solenidades exigidas pelo ordenamento jurídico, propugnando pela eliminação da denominada jurisprudência defensiva e seus gargalos formais à utilização do controle concentrado. A ambivalência em questão se perpetua em *Processo Decisório*, de forma que o *Liberal* sustente institutos que protelem a decisão em si, em benefício de formalismos diversos; enquanto o *Garantista* almeje o oposto.

Quadro 3.2.6.3.

Perguntas e Respostas: Escala A

Pergunta Existencial	Dimensão	Grandes Questões	Liberal	Garantista
Quais os limites à competência do Poder Judiciário	—	<i>Pode o Poder Judiciário intervir em questões políticas?</i>	Não	Sim
		<i>Deve o Judiciário flexibilizar obstáculos formais ao exercício de sua função jurisdicional?</i>	Não	Sim

Em linguagem mais simples, *Liberais* respondem, preponderantemente, de maneira negativa à presença judicial, enquanto *Garantistas* a aceitam.

CAPÍTULO 4

A CORTE E SEU COMPORTAMENTO DECISÓRIO

O Capítulo é organizado em 02 (duas) seções. Cada qual corresponde a um ano específico: 1988 e 1989.

As seções adotam o mesmo padrão de exposição de informações. Primeiramente, são apresentados dados objetivos sobre o número de ADI's apreciadas, no período, pelo STF e pelos Ministros que integraram a composição ou composições atuantes no ano correspondente. É indicada, ademais, a frequência do Ministro, bem como a quantidade de divergências ocorridas no período e a frequência das mesmas em relação ao total de casos. O **Quadro 4.1** ilustra a maneira pela qual esses dados são sistematizados. Na hipótese de haver decisões monocráticas, adicionam-se 02 (duas) colunas, que retratam o quantitativo de casos apreciados pelo Pleno e o percentual de participação dos Ministros, segundo o quantitativo de decisões pelo Plenário.

Quadro 4.1.

Modelo: Número de Casos e Participação Individual

[illegible]

Em sequência, são apresentadas informações sobre as ADI's julgadas no período. Os dados sistematizados compreendem o número da ação julgada (e se correspondia ao pedido de liminar), a data de julgamento, o resultado e a existência de divergência. Identifica-se, ademais, a Categoria ou Categorias (no caso de Multicategorias) em que a ação é classificada, bem como a presença da Categoria A e, ao final, a direção do resultado, dependendo do tipo de Escala⁵⁴.

Quadro 4.2.

Modelo: Descrição Sinóptica ADI's

ADI	Título	Categoria	Categoria A	Resultado	Divergência	Direção	Direção A	Data
número da Ação e tipo de pedido (ADI ou ADI-MC)	descrição do objeto da ação	identificação da Categoria afeta ao caso (E, F, L, P e T)	(Sim ou Não)	[(In)deferida; Prejudicada; (im)procedente]	(Sim ou Não)	descrição da direção (Liberal ou Garantista), segundo a Escala	descrição da Direção (Liberal ou Garantista)	Data decisão

Título. A atribuição de título objetiva simplificar a identificação do objeto da ADI, sinalizando, por conseguinte, o tipo de escala que lhe corresponde. Como não há base para indexação e a praxe institucional compreende a referência seca ao número e não às partes, a denominação retrata o embate central que caracterizou a ação.

Categoria A. Identificação de debate incidental sobre a competência do Poder Judiciário, na ação judicial em questão. Invariavelmente, casos cujo resultado seja *Prejudicado* são considerados como integrantes da escala A.

Direção. O preenchimento da direção independe da apreciação, pelo STF, do mérito da questão. Assim, mesmo decisões que resultem no não conhecimento da ação devem ser classificadas como *Liberais* ou *Garantistas*, caso o resultado seja favorável a uma ou outra parte. Utiliza-se o pressuposto da eloquência do silêncio ou decidindo por não decidir.

⁵⁴ O método de classificação em escalas é pormenorizado no item anterior.

Quadro 4.3.

Hipóteses, possíveis resultados e Direção

Escala	Hipótese	Resultado	Direção
E	ADI questiona Ato que regula atividade econômica; tabela preços; institui taxa ou tarifa; favorável às prerrogativas dos servidores públicos	Prejudicado ⁵⁵	Garantista
		Improcedente/indeferido	Garantista
		Parcialmente (im)procedente	Indefinida
		Procedente/deferido	Liberal
T	ADI questiona Ato que institui/majora tributo	Prejudicado	Garantista
		Improcedente/indeferido	Garantista
		Parcialmente (im)procedente	Indefinida
		Procedente/deferido	Liberal
L	ADI questiona Ato que favorece a regulação de profissões	Prejudicado	Garantista
		Improcedente/indeferido	Garantista
		Parcialmente (im)procedente	Indefinida
		Procedente/deferido	Liberal
P	ADI questiona iniciativa do Executivo em Projeto de Lei	Prejudicado	Garantista
		Improcedente/indeferido	Garantista
		Parcialmente (im)procedente	Indefinida
		Procedente/deferido	Liberal

Merece especial atenção a classificação da direção como Indefinida. A categorização de uma ação como indefinida está condicionada à impossibilidade de o codificador em apontar uma direção específica para a decisão e para o comportamento dos julgadores (institucionais e individuais). A indefinição, embora infrequente, é comum em ADI's que questionam diversos dispositivos de um mesmo texto normativo ou de textos normativos distintos, e cujo resultado seja a concessão parcial da medida. Nestas situações, é usual constatar decisões diversas para dispositivos classificados em uma mesma Categoria e dimensão.

O caso de ADI-MC n. 112 é um bom exemplo. Nela, houve o questionamento de 09 (nove) dispositivos da Constituição do Estado da Bahia, dos quais 03 (três) dispunham sobre a figura do acesso (provimento em outro cargo público, independentemente de concurso público) para as situações de desvio de função, exercício de função de defensor público e de substituto de serventuário da justiça. O STF, por um lado, indeferiu a liminar para o caso do defensor público, e, por outro, suspendeu os dispositivos afetos à efetivação às outras 02 (duas) situações.

O tema em questão envolve a Categoria E, dimensão Estado Empregador, bem como a Categoria P, Organização Administrativa. A variação no resultado faz com que a decisão do

⁵⁵ Adota-se o termo prejudicado para congregar toda e qualquer situação que resulte na ausência de decisão sobre o mérito da ação ou apreciação da medida liminar (não conhecimento, perda de objeto etc.).

STF seja considerada *indefinida* em relação às Escalas e Subescalas correspondentes (Escalas E e P).

No caso de a decisão catalogada ter sido proferida de forma unânime, os votos dos Ministros que participaram acompanham a direção da decisão institucional. Porém, na hipótese de ter ocorrido divergência entre os Ministros (decisão majoritária), deve-se classificar os vencidos de acordo com a direção de seus desvios. Voltando ao exemplo da ADI-MC n. 112 e à hipótese de acesso de servidores aos cargos cujas funções estivesse desempenhando em situação de desvio de função, os Ministros Celso de Mello, Célio Borja e Carlos Madeira votaram pelo indeferimento da liminar. Trata-se de um posicionamento mais garantista, em relação à direção adotada pela maioria do STF. Neste caso, o voto destes é classificado como *Garantistas*.

Avançando na rotina de descrição dos casos julgados, na hipótese de existir, no período analisado, decisão monocrática, apresenta-se variação do **Quadro 4.4**, que identifica a ação em que foi proferida decisão monocrática. São informados, ademais da presença ou ausência da Escala A, o Ministro responsável pela decisão monocrática, se a decisão monocrática foi apreciada posteriormente pelo Pleno, bem como os resultados da decisão monocrática e a data em que a decisão monocrática foi proferida.

Quadro 4.4.

Modelo: Descrição Sinóptica ADI's com Decisões Monocráticas

ADI	Título	Categoria A	Pleno	Result. Monocrático	Result. Pleno	Ministro	Data
número da Ação e tipo de pedido (ADI ou ADI-MC)	descrição do objeto da ação	(Sim ou Não)	Análise Pleno (Sim ou Não)	resultado da decisão monocrática (Indeferida ou Deferida; Prejudicada)	resultado da decisão do Pleno (Indeferida ou Deferida; Prejudicada)	Nome do Ministro que proferiu a decisão monocrática	data decisão monocrática

Posteriormente, o comportamento decisório institucional e individual é desagregado, segundo a escala e subescala. Em resultado *Garantista* ou *Liberal* são descritas as partes beneficiadas por uma decisão ou voto garantista ou liberal.

Quadro 4.5.

Modelo: Comportamento Decisório X Escala

	ESCALA
--	--------

	SUBESCALA		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	número de decisões	Número de decisões	número de votos
MINISTRO 1	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 2	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 3	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 4	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 5	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 6	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 7	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 8	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 9	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 10	número de votos	número de votos	número de votos
MINISTRO 11	número de votos	número de votos	número de votos

Entradas: Números ordinais representando a frequência de votos em um ou outro sentido.

(_) representa a ausência do Ministro no caso.

Tabela idêntica é apresentada, porém retratando a representação percentual do comportamento decisório institucional ou individual, de acordo com o tipo de resultado.

4.1. 1988 e os Primeiros Passos

O primeiro ano sob a Constituição de 1988 compreende espaço temporal de apenas 03 (três) meses de vigência do novo ordenamento jurídico e, por conseguinte, do modelo de controle concentrado de constitucionalidade, do qual faz parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI⁵⁶. Assim, esse ano engloba universo restrito de 3 (três) ADI's, apreciadas por uma única composição de Corte, sob a presidência do Ministro Rafael Mayer.

O fato de uma única composição ter atuado neste ano importa na participação dos mesmos 11 ministros, nos 3 (três) casos, ainda que tenha sido constante a ausência de, no mínimo, 1 (um) Ministro.

⁵⁶ A Constituição de 1988 foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e com ela o mecanismo da ADI, substituindo a representação de inconstitucionalidade.

Quadro 4.1.1.1.

Composição: Ministros e Participação

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências	% Participação
STF	3	0	0%	100%
ALDIR PASSARINHO	2	0	0%	67%
CARLOS MADEIRA	3	0	0%	100%
CELIO BORJA	2	0	0%	67%
DJACI FALCÃO	2	0	0%	67%
FRANCISCO REZEK1	3	0	0%	100%
MOREIRA ALVES	2	0	0%	67%
NERI DA SILVEIRA	3	0	0%	100%
OCTÁVIO GALLOTI	3	0	0%	100%
OSCAR CORREA	1	0	0%	33%
RAFAEL MAYER	2	0	0%	67%
SYDNEY SANCHES	3	0	0%	100%

A Corte manteve comportamento semelhante nos 03 (três) casos. Em 02 (dois), decidiu-se, unanimemente, pelo indeferimento do pedido de liminar, mantendo-se a validade do ato questionado. Em 01 (um) caso, entendeu-se, igualmente de forma unânime, que o objeto questionado não seria objeto de ADI, indeferindo-se a inicial.

Quadro 4.1.1.2.

ADI's: Descrição Sinóptica

ADI	Título	Cat.	Cat. A	Resultado	Divergência	Direção	Direção A	Data
MC 4	Juros Bancários: Aplicação do Limite de 12%	E	Não	Indeferida	Não	Liberal	–	19/10
MC 2	Controle de Preços: Mensalidades Escolares	E	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	20/10
11	Questionamento ato TRE/RJ: cédulas eleitorais e ausência Partido	L	Sim	Prejudicado	Não	Garantista	Liberal	19/12

Quanto ao tema das ADI's, 02 (dois) dos 03 (três) casos possuem identidade temática, integrando a mesma categoria – Categoria E. O terceiro caso diz respeito a tema eleitoral – Categoria L, compreendendo questionamento de ato da justiça eleitoral, que resultou em emissão de cédula eleitoral sem a presença de determinado partido político e correspondente candidato. Contudo, o STF deliberou pelo não cabimento da ação, compondo, assim, a Categoria A.

Quadro 4.1.1.3.

Comportamento Decisório: Escalas E e L

	ESCALA E			ESCALA L		
	Empresarial			Direitos Políticos		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	1	0	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	(_)	1	0	1	0	0
CARLOS MADEIRA	1	1	0	1	0	0
CELIO BORJA	1	1	0	(_)	(_)	0
DJACI FALCÃO	1	1	0	(_)	(_)	0
FRANCISCO REZEKI	1	1	0	1	0	0
MOREIRA ALVES	(_)	1	0	1	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	1	0	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	1	0	1	0	0
OSCAR CORREA	(_)	1	0	(_)	(_)	0
RAFAEL MAYER	1	(_)	0	1	0	0
SYDNEY SANCHES	1	1	0	1	0	0

Categoria E. Empresarial. Tanto a ADI-MC n. 4 como a ADI-MC n. 2 têm como escopo o tema da regulação de preços. O objeto de questionamento da ADI-MC n. 4 é Parecer da Consultoria Geral da República que sustenta a não auto-aplicabilidade de limite à taxa anual de juros reais, enquanto a ADI-MC n. 2 questiona Decreto-Lei que impôs controle de preços às mensalidades cobradas pelas escolas particulares. Muito embora o STF tenha indeferido ambas as ações, o resultado em ADI-MC n. 4 é *Liberal*, mas em ADI-MC n. 2, por manter a vigência de ato normativo intervencionista, assume direção *Garantista*.

Categoria L. Direitos Políticos. Tem-se como objeto da ADI n. 11 ato administrativo do TRE-RJ que resultou em emissão de cédula eleitoral, concernente à eleição de município do Estado do Rio de Janeiro, com a omissão de Partido Político – Partido Socialista. O STF não conheceu da ação, comportamento este *Garantista*.

Quadro 4.1.1.4.

Comportamento Decisório Percentual: Escalas E e L

	ESCALA E			ESCALA L		
	Empresarial			Direitos Políticos		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	50%	50%	0%	100%	0%	0%
ALDIR PASSARINHO	()	100%	0%	100%	0%	0%
CARLOS MADEIRA	50%	50%	0%	100%	0%	0%
CELIO BORJA	50%	50%	0%	()	()	()
DJACI FALCÃO	50%	50%	0%	()	()	()
FRANCISCO REZEKI	50%	50%	0%	100%	0%	0%
MOREIRA ALVES	()	100%	0%	100%	0%	0%
NERI DA SILVEIRA	50%	50%	0%	100%	0%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	50%	50%	0%	100%	0%	0%
OSCAR CORREA	()	100%	0%	()	()	()
RAFAEL MAYER	100%	()	0%	100%	0%	0%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%	100%	0%	0%

Categoria A. Condições da Ação. Não se conheceu a ADI n. 11 foi, dada a inadequação da medida para questionar ato de efeitos concretos. A decisão do STF em não apreciar o mérito da ADI n. 11, por sua vez, importa em comportamento restritivo do STF quanto à sua competência, configurando-se, assim, em deliberação de natureza Liberal.

Quadro 4.1.1.5.

Comportamento Decisório: Escala A

	ESCALA A		
	—		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0
CELIO BORJA	()	()	0
DJACI FALCÃO	()	()	0
FRANCISCO REZEKI	0	1	0
MOREIRA ALVES	0	1	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0
OSCAR CORREA	()	()	0
RAFAEL MAYER	0	1	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0

4.2. 1989

O ano de 1989 representa um novo momento no universo das ADI's. Em um único mês (fevereiro, pós-recesso), o STF já havia julgado o dobro de ações que nos 03 (três) meses de 1988.

Atuaram, no ano, nada menos do que 05 (cinco) composições. A primeira, sob a presidência de Rafael Mayer, era integrada por 09 (nove) Ministros, em razão da aposentadoria dos Ministros Djaci Falcão e Oscar Corrêa. Todas as demais foram presididas pelo Ministro Neri da Silveira. A segunda composição – primeira sob a presidência do Ministro Neri da Silveira – integrou-se por 08 (oito) Ministros, dada a aposentadoria de Rafael Mayer. A terceira compôs-se de 09 (nove) Ministros, com a presença do Ministro Paulo Brossard. A quarta contou com o acréscimo do Ministro Sepúlveda Pertence. A derradeira contemplou Corte plena, com a adição do Ministro Celso de Mello.

4.2.1 Os 9 de Mayer

Sob esta composição foram apreciadas 11 ADI's, das quais 09 (nove) apreciadas pelo Pleno e 02 (duas) deliberadas monocraticamente.

Quadro 4.2.1.1
Composição: Ministros e Participação

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências	% Participação	Casos Pleno	% Part. Pleno
STF	11 ⁵⁷	1	9%	100%	9	100%
ALDIR PASSARINHO	6	1	17%	55%	6	67%
CARLOS MADEIRA	10	0	0%	91%	9	100%
CELIO BORJA	9	1	11%	82%	9	100%
FRANCISCO REZEKI	9	0	0%	82%	9	100%
MOREIRA ALVES	10	0	0%	91%	9	100%
NERI DA SILVEIRA	9	0	0%	82%	9	100%
OCTAVIO GALLOTTI	9	0	0%	82%	9	100%
RAFAEL MAYER	8	0	0%	73%	8	89%
SYDNEY SANCHES	9	0	0%	82%	9	100%

⁵⁷ Dos 11 casos, 09 (nove) foram apreciados pelo Pleno. Outros 02 (dois) foram decididos monocraticamente.

Em 05 (cinco) casos, a Corte decidiu, unanimemente, pelo indeferimento do pedido de liminar, mantendo-se a validade do ato questionado. Em 02 (dois) casos, entendeu-se, igualmente de forma unânime, que o objeto questionado não seria objeto de ADI. Diferentemente ao ano anterior, o STF concedeu a liminar em 04 (quatro) casos, dos quais 01 (uma) foi parcial. Todos envolviam legislação estadual.

Quadro 4.2.1.2.
ADI's: Descrição Sinóptica

ADI	Título	Cat .	Cat. A	Resultado	Diverg	Direção	Direção A	Data
MC 13	Iniciativa Legislativa, Regime e Remuneração Servidores: iniciativa do executivo e alteração pelo legislativo (Santa Catarina)	P	Sim	Parcial	Não	Indefinida	Garantista	15/02
		E				Liberal		
MC 14	Iniciativa Legislativa e Remuneração Judiciário: alteração legislativo e aplicação teto a vantagem pessoal	E	Sim	Indeferida	Não	Liberal	Liberal	15/02
		P				Liberal		
MC 15	Contribuição Previdenciária: exigência de lei complementar e anterioridade I	T	Sim	Indeferida	Não	Garantista	Liberal	15/02
MC 18	Controle de Despesa e Demissão Servidor: interferência legislativo	E	Não	Deferida	Não	Liberal	–	15/02
		P				Liberal		
MC 20	Cobrança de Taxa: embarcações e indústria de Pesca	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	20/02
19	Controle Teto Remuneratório: omissão administrativa do Legislativo	E	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	23/02
		P				Garantista		
22	Livre exercício profissional: omissão dos poderes constituídos contra a OAB	L	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	24/02
MC 21	Iniciativa Legislativa e Poder Judiciário: iniciativa do executivo e remuneração membros e servidores Poder Judiciário	P	Sim	Deferida	Não	Liberal	Garantista	01/03
MC 24	Cobrança de Pedágio: taxa e indivisibilidade	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	01/03
MC 25	Quinto Constitucional: instalação Tribunais Regionais Federais e elaboração de lista sêxtupla pela OAB	P	Não	Indeferida	Não	Garantista	Não	01/03
MC 27	Quinto Constitucional: promoção tribunal de alçada I	P	Não	Deferida	Sim	Liberal	Não	08/03

Dos 11 casos apreciados, 06 (seis) contêm decisões monocráticas. Há 04 (quatro) decisões monocráticas decorrentes de ajuizamento da ação durante o período de recesso, apreciadas pelo Presidente do STF (caso do Ministro Rafael Mayer) ou Presidente em

Exercício (caso do Ministro Sydney Sanches). Em 02 (dois) casos, a decisão monocrática foi tomada de forma definitiva, não tendo sido apreciada pelo Pleno.

Quadro 4.2.1.3.

ADI's: Decisões Monocráticas

ADI	Título	Cat. A	Pleno	Result. Monocrático	Result. Pleno	Ministro	Data
MC 13	Iniciativa Legislativa, Regime e Remuneração Servidores: iniciativa do executivo e alteração pelo legislativo (Santa Catarina)	Sim	Sim	Parcial	Parcial	Sydney Sanches	19/01
MC 14	Iniciativa Legislativa e Remuneração Judiciário: alteração legislativo e aplicação teto a vantagem pessoal	Sim	Sim	Incompetência	Indeferida	Rafael Mayer	13/01
MC 15	Contribuição Previdenciária: exigência de lei complementar e anterioridade	Sim	Sim	Incompetência	Indeferida	Rafael Mayer	16/01
MC 21	Processo Legislativo: iniciativa do executivo e remuneração Judiciário	Sim	Sim	Deferida	Deferida	Rafael Mayer	30/01
MC 20	Cobrança de Taxa: embarcações e indústria de Pesca	Não	Não	Indeferida	–	Carlos Madeira	20/02
22	Livre Exercício Profissional: omissão dos poderes constituídos contra a OAB	Sim	Não	Prejudicada	–	Moreira Alves	24/02

O universo de ADI's apreciados é composto por 04 (quatro) ações que integram a Categoria E: ADI-MC n. 13, n. 14 e n. 18 e ADI 19. Estas ADI's são enquadradas, igualmente, na Categoria P, sendo, portanto, Multicategorias. Para além destas ADI's, integram a Categoria P as ADI's-MC n. 21, n. 25 e n. 27. A Categoria T é composta por 03 (três) ADI's, as ADI's-MC n. 15, n. 20 e n. 24. Por fim, 01 (uma) ADI integra a Categoria L, a ADI n. 22.

Categoria E. Estado Empregador. Todas as ADI's desta Categoria dizem respeito à dimensão *Estado Empregador*, compreendendo o questionamento, seja pelo Poder Executivo Estadual (ADI-MC n. 13, 18 e 19), seja por entidade de classe do Poder Judiciário (ADI-MC n. 14), de medidas ampliadoras de despesas com pessoal (ADI-MC n. 13 e n. 18), de medidas limitadoras de despesas com pessoal (ADI-MC n. 14) ou, até mesmo, de omissão do Poder Legislativo Estadual em promover o controle de despesas com pessoal (ADI n. 19 – em realidade ADO, sob a sigla atual).

Quadro 4.2.1.4.

Comportamento Decisório: Escala E

	ESCALA E		
	Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	3	0
ALDIR PASSARINHO	1	3	0
CARLOS MADEIRA	1	3	0
CELIO BORJA	1	3	0
FRANCISCO REZEKI	1	3	0
MOREIRA ALVES	1	3	0
NERI DA SILVEIRA	1	3	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	3	0
RAFAEL MAYER	(-)	3	0
SYDNEY SANCHES	1	3	0

A ADI-MC n. 13 e n. 18, assim como a ADI n. 19, têm como ponto em comum o fato de terem sido propostas pelos Governadores do Estado de Santa Catarina (ADI-MC n. 13) e de Alagoas (ADI-MC n. 18 e ADI 19). A ADI-MC n. 14, por sua vez, foi proposta por entidade de classe do Poder Judiciário (AMB) contra legislação federal que disciplinava os tipos de vantagens sujeitas ao teto remuneratório.

No primeiro caso, questionou-se Lei estadual que estabelecia regras afetas ao regime do servidor público estadual. Nada obstante a iniciativa do próprio Poder Executivo, o Projeto de Lei sofreu alterações no processo legislativo, novações que importariam no aumento do vencimento dos servidores, em relação aos termos da proposta original. O STF atendeu, parcialmente⁵⁸, o pedido, declarando inconstitucionais as alterações afetas ao vencimento dos servidores da Administração Pública. A ADI-MC n. 18 questionou Ato da Assembleia Constituinte Estadual que revogava decisões administrativas determinando a demissão de servidores públicos e extinção de órgãos da Administração Pública, em razão da necessidade de se adequar os gastos de pessoal ao limite estabelecido no art. 38, da ADCT. O STF deferiu o pedido, suspendendo o ato em questão.

⁵⁸ Parcialmente procedente, porquanto o STF manteve em vigência alteração igualmente promovida em processo legislativo, que visou a alterar questão operacional quanto aos deveres funcionais dos servidores (supressão de anotações de faltas injustificadas no prontuário do servidor).

A ADI n. 19, por sua vez, questionou a omissão da Assembleia Legislativa, que não estaria adotando medidas administrativas para aplicar teto remuneratório aos servidores de seu quadro, os quais perceberiam valores superiores aos cargos correspondentes do Poder Executivo. O STF não conheceu a ação, dada a impossibilidade de a ADI suprir omissão administrativa. Por fim, a ADI-MC 14 foi indeferida pelo STF, que manteve a vigência de legislação federal sujeitando vantagem pessoal ao teto remuneratório.

Quadro 4.2.1.5.

Comportamento Decisório Percentual: Escala E

	ESCALA E		
	Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	25%	75%	0%
ALDIR PASSARINHO	25%	75%	0%
CARLOS MADEIRA	25%	75%	0%
CELIO BORJA	25%	75%	0%
FRANCISCO REZEKI	25%	75%	0%
MOREIRA ALVES	25%	75%	0%
NERI DA SILVEIRA	25%	75%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	25%	75%	0%
RAFAEL MAYER	()	100%	0%
SYDNEY SANCHES	25%	75%	0%

O STF, ao deferir, em parte, a ADI-MC n. 13, e a ADI-MC n. 18, assumiu postura *Liberal*, suspendendo atos que importavam em aumento do gasto público, em razão de despesas com pessoal. Resultou, igualmente, em comportamento *Liberal* a decisão por indeferir o pedido constante da ADI-MC n. 14, que questionava lei federal que buscava limitar gastos com despesas de pessoal, ao regulamentar o teto constitucional aplicável aos membros e servidores do Poder Judiciário. A única conduta *Garantista* decorreu do não conhecimento da ADI n. 19, cujo objeto era exatamente o de obrigar a Assembleia Legislativa de Alagoas a respeitar a aplicação do teto remuneratório aos servidores deste Poder.

Estas 04 (quatro) ADI's, porém, também podem ser apreciadas sob a perspectiva da **Categoria P**, na medida em que polarizam, entre as partes, Poderes em situação de conflito. As ADI's-MC n. 13 e n. 18, bem como a ADI n. 19, carregam controvérsia entre o Poder Executivo, enquanto requerente, e o Poder Legislativo, enquanto requeridos. A ADI-MC n. 14, por sua vez, envolve o questionamento de ato normativo de iniciativa do Poder Judiciário, aqui representado por entidade de classe de âmbito nacional (AMB), mas alterado

no processo legislativo, e que resultou em dispositivo mais rigoroso em relação à aplicação do teto constitucional à magistratura. Integram, ainda, referida Categoria as ADI's-MC n. 21, n. 25 e n. 27. A ADI-MC n. 21 é fruto do questionamento, por parte do Procurador Geral da República, de Lei do Estado do Paraná que dispôs sobre a remuneração dos membros e servidores da Justiça Estadual. As 02 (duas) últimas ADI's questionam atos normativos do Poder Judiciário Federal (TFR) e Estadual (TJPR) quanto à sua composição e desrespeito à regra do Quinto Constitucional.

Quadro 4.2.1.6.

Comportamento Decisório: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	2	1	1	1	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	1	1	1	0
CARLOS MADEIRA	0	2	1	1	1	0
CELIO BORJA	0	2	1	1	1	0
FRANCISCO REZEKI	0	2	1	1	1	0
MOREIRA ALVES	0	2	1	1	1	0
NERI DA SILVEIRA	0	2	1	1	1	0
OCTÁVIO GALLOTI	0	2	1	1	1	0
RAFAEL MAYER	0	2	1		1	0
SYDNEY SANCHES	0	2	1	1	1	0
	Pesos e Contrapesos			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	1	0	2	4	1
ALDIR PASSARINHO	1	0	0	2	2	1
CARLOS MADEIRA	1	1	0	2	4	1
CELIO BORJA	2	0	0	3	3	1
FRANCISCO REZEKI	1	1	0	2	4	1
MOREIRA ALVES	1	1	0	2	4	1
NERI DA SILVEIRA	1	1	0	2	4	1
OCTÁVIO GALLOTI	1	1	0	2	4	1
RAFAEL MAYER	1	1	0	1	4	1
SYDNEY SANCHES	1	1	0	2	4	1

Processo Legislativo. As ADI's-MC n. 13, n. 14 e n. 21 questionam a atuação inadequada, respectivamente, do Poder Legislativo e do Poder Executivo na conformação de leis disciplinando aspectos afetos à organização do Poder Executivo (ADI-MC n. 13) e do Poder Judiciário (ADI's-MC n.14 e n. 21). No primeiro caso, contestou-se a competência da

Assembleia Legislativa em acrescentar dispositivos a projeto de lei de iniciativa do Executivo que alteravam regras quanto ao regime dos servidores públicos estaduais (remuneração e regras disciplinares). No segundo, questionou-se Lei de iniciativa do Executivo Federal (ADI-MC n. 21) e do Executivo Estadual (ADI-MC n. 21), que dispunham sobre a remuneração de membros e servidores do Poder Judiciário. O STF deferiu liminares em relação aos casos estaduais (ADI-MC n. 13 e n. 21). Especificamente quanto à ADI-MC n. 13, deferiu-a parcialmente, suspendendo os dispositivos que dispunham sobre a remuneração de servidores do Poder Executivo estadual. No que tange à ADI-MC n. 14, conforme já visto, o resultado foi a manutenção da lei federal, indeferindo o pedido de liminar.

Supõe-se como postura *Liberal* a decisão que resultou na limitação do Poder de Agenda do Executivo (ADI-MC n. 21), em benefício do Poder Judiciário, com o fortalecimento da separação de poderes. A decisão proferida na ADI-MC n. 14, pelo indeferimento da liminar, mantém dispositivo legal alterado pelo Poder Legislativo, fortalecendo o seu papel, resultado classificado como *Liberal*. Por fim, tem-se como *Indefinida* a decisão proferida na ADI-MC n. 13, eis que, se por um lado, resulta em postura *Garantista*, suspendendo as alterações promovidas pelo Poder Legislativo quanto à remuneração de servidores da Administração Pública, em benefício do Poder de Agenda do Executivo; por outro, a manutenção da alteração quanto a regime disciplinar é compreendida como *Liberal*.⁵⁹ Uma vez que não se pode pressupor a prevalência de uma ou outra postura, assume-se que o resultado na ADI-MC n. 13, quanto à Escala P, é *Indefinido*.⁶⁰

Autonomia Financeiro-Orçamentária. Tanto a ADI-MC n. 18 como a ADI n. 19 retratam (i) tentativas do Poder Executivo – no caso, Estadual (AL) – em controlar gastos com despesa com pessoal e (ii) cenários de conflito com o Poder Legislativo. No caso da ADI-MC n. 18, contudo, o objeto era a interferência do Poder Legislativo no controle de despesas, pelo Executivo, por meio da supressão, por aquele, de medidas adotadas por este último; enquanto na ADI n. 19, era o Executivo quem buscava, por meio do STF, interferir no Poder Legislativo, que não estaria atendendo regras constitucionais em relação à remuneração de servidores e membros de poder (teto remuneratório). No primeiro caso, o STF deferiu a

⁵⁹ A alteração, a maior, de reajuste salarial, em comparação ao percentual previsto na versão enviada pelo Executivo, foi suspensa. O mesmo não ocorreu com dispositivo acrescido pelo Legislativo e que promovia a concessão de anistia a faltas injustificadas.

⁶⁰ A classificação da mesma ADI como *Liberal*, sob a Escala E, é consciente. Importam para a Categoria E, dimensão *Estado Empregador*, e, por conseguinte, para a Escala E, apenas os dois dispositivos referentes à remuneração dos servidores.

cautelar. Já na ADI n. 19, o STF não conheceu da ação, entendendo que o mecanismo não seria adequado para suprir omissão administrativa.

Assume-se como postura *Liberal* a decisão do STF em suspender Ato Normativo que resultava na anulação das medidas de controle de gastos pelo Poder Executivo Estadual (ADI-MC n. 18). A decisão pelo não conhecimento de ação que visava obrigar o Poder Legislativo Estadual a adotar medidas de controle de despesas com pessoal, por sua vez, é classificada como *Garantista*, na medida em que mantém status quo favorável a gastos de Poder com seus servidores, mesmo em face da suspeita de violação à Constituição (ADI 19).

Pesos e contrapesos. Os dois casos (ADI-MC n. 25 e 27) que integram a presente dimensão dizem respeito ao instituto do quinto constitucional, mecanismo de provimento cruzado aplicado à segunda instância do Poder Judiciário. O escopo da ADI-MC n. 25, proposta pelo Conselho Federal da OAB, é ato regimental do ora extinto TFR que suprimiu a necessidade de elaboração e encaminhamento de lista sêxtupla pela OAB. Já a ADI-MC n. 27, cujo requerente é o Procurador-Geral da República, questionou a constitucionalidade de ato normativo (Assento) do TJPR que estabelecia que o preenchimento do quinto constitucional no TJ se daria por meio da promoção de juízes do Tribunal de Alçada oriundos do próprio quinto. O STF decidiu de forma diversa, mantendo, por um lado, o ato do TFR, e, por outro, suspendendo o ato do TJPR.

A decisão pela suspensão do ato do TJRP (ADI-MC n. 27) é classificada como *Liberal*, porquanto amplia os pontos de ingresso de membros externos à carreira do Poder Judiciário, fomentando meios de imbricação de atores externos a um dado Poder do Estado. Em sentido contrário, a decisão por manter ato do TFR (ADI-MC n. 25) restringe estes mesmos pontos de ingresso e meios de imbricação, podendo, assim, ser classificada como *Garantista*.

Quadro 4.2.1.7.

Comportamento Decisório Percentual: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0%	67%	33%	50%	50%	0%
ALDIR PASSARINHO	0%	50%	50%	50%	50%	0%
CARLOS MADEIRA	0%	67%	33%	50%	50%	0%
CELIO BORJA	0%	67%	33%	50%	50%	0%
FRANCISCO REZEKI	0%	67%	33%	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	0%	67%	33%	50%	50%	0%
NERI DA SILVEIRA	0%	67%	33%	50%	50%	0%
OCTÁVIO GALLOTI	0%	67%	33%	50%	50%	0%
RAFAEL MAYER	0%	67%	33%	0%	100%	0%
SYDNEY SANCHES	0%	67%	33%	50%	50%	0%
	Pesos e Contrapesos			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	50%	50%	0%	29%	57%	14%
ALDIR PASSARINHO	100%	0%	0%	40%	40%	20%
CARLOS MADEIRA	50%	50%	0%	29%	57%	14%
CELIO BORJA	100%	0%	0%	43%	43%	14%
FRANCISCO REZEKI	50%	50%	0%	29%	57%	14%
MOREIRA ALVES	50%	50%	0%	29%	57%	14%
NERI DA SILVEIRA	50%	50%	0%	29%	57%	14%
OCTÁVIO GALLOTI	50%	50%	0%	29%	57%	14%
RAFAEL MAYER	50%	50%	0%	17%	67%	17%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%	29%	57%	14%

Liberdades. A **Categoria L** é composta por uma única ADI, ADI n. 22, proposta por pessoa física contra antigo Estatuto da OAB e à sujeição do exercício da advocacia a Conselho Profissional. O STF não conheceu da Ação, em razão da ausência de legitimidade, por parte de seu requerente. Em razão deste fato, a ADI foi decidida monocraticamente.

Quadro 4.2.1.8.

Comportamento Decisório: Escala L

	ESCALA L		
	Liberdades		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	0	0	0
CARLOS MADEIRA	0	0	0
CELIO BORJA	0	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	0	0
MOREIRA ALVES	1	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	0	0
RAFAEL MAYER	0	0	0
SYDNEY SANCHES	0	0	0

O comportamento da Corte é classificado como *Garantista*, uma vez que mantém status quo caracterizado pela existência de regulação e de conselho profissional sobre o exercício de profissão.

Integram a **Categoria T** as ADI's – MC n. 15, 20 e 24. As 03 (três) compreendem o questionamento de tributos federais, havendo, porém, uma específica quanto à dimensão *contribuições sociais* (ADI-MC n. 15).

Tributos Federais. A ADI-MC n. 20 tem como objeto de questionamento lei anterior à Constituição de 1988 que impôs a cobrança de taxa para a indústria de pesca. Já a ADI-MC n. 24 questiona lei federal autorizando a cobrança de pedágios em rodovias federais. Ambas foram questionadas por entidades de classe, insatisfeitas com o ônus econômico da cobrança em suas atividades. O STF indeferiu monocraticamente a ADI-MC n. 20, mesmo destino da ADI-MC n. 24, este definido pelo Pleno. O resultado favorável à cobrança de tributo é classificado como *Garantista*.

Contribuições Sociais. A ADI-MC n. 15, ajuizada por entidade de classe, tem como objeto Lei Federal que instituiu contribuição previdenciária. O STF indeferiu o pedido de liminar, mantendo a cobrança da contribuição. Trata-se de decisão classificada como *Garantista*.

Quadro 4.2.1.9.

Comportamento Decisório: Escala T

	ESCALA T					
	Tributos Federais			Contribuições Sociais		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	0	0	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	(-)	0	0	1	0	0
CARLOS MADEIRA	2	0	0	1	0	0
CELIO BORJA	1	0	0	1	0	0
FRANCISCO REZEKI	1	0	0	1	0	0
MOREIRA ALVES	1	0	0	1	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0	1	0	0
RAFAEL MAYER	1	0	0	1	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0	1	0	0

Em relação à **Escala A**, há 06 (seis) casos que envolvem questões afetas à ampliação ou restrição do exercício jurisdicional pelo STF: ADI's-MC n. 13, n. 14, n. 15 e n. 21 e ADI's 19 e 22.

Quadro 4.2.1.10.

Comportamento Decisório: Escala A

	ESCALA A					
	Condições da Ação			Processo Decisório		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	2	0	2	2	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0	0	0	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0	0	0	0
CELIO BORJA	0	1	0	0	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	1	0	0	0	0
MOREIRA ALVES	0	2	0	0	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0	0	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0	0	0	0
RAFAEL MAYER	0	(-)	0	1	2	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0	1	0	0

Condições da Ação. As ADI's n. 19 e n. 22 questionam a omissão de órgãos quanto à efetivação de dispositivos constitucionais. A ADI n. 19, proposta pelo então Governador do Estado de Alagoas, contesta omissão inconstitucional presente não aplicação, pela Assembleia Legislativa, da limitação constitucional do teto remuneratório aos seus respectivos servidores. Já a ADI n. 22 questiona a omissão administrativa de diversos órgãos

(Executivo, Legislativo, Ministério Público) no combate à OAB. O STF, no primeiro caso, não conheceu a ação, sob o argumento de que a via seria inadequada para suprir omissão administrativa. Já quanto à ADI n. 22, o não conhecimento da ação, pelo seu Ministro Relator, Min. Moreira Alves, decorreu da ilegitimidade da parte, pessoa física, para propor esta ação. As decisões denotam comportamento *Liberal*, porquanto retratam postura de autocontenção do STF.

Processo Decisório. Dos 11 onze casos apreciados pela composição em questão, 04 (quatro) foram propostos em período de recesso do STF (ADI-MC n. 13, n.14, n. 15 e n. 21), o que resultou na apreciação monocrática dos pedidos de liminar pelo Presidente da Corte ou pelo Presidente em exercício. Em 03 (três) destes casos, a apreciação monocrática foi realizada pelo Min. Rafael Mayer. O quarto caso foi apreciado pelo Ministro Sydney Sanches (ADI-MC n. 13). Em 02 (dois) dos 03 (três) casos apreciados pelo então Presidente do STF – ADI-MC 14 e ADI-MC 15, o Presidente proferiu despacho rejeitando a sua competência para apreciar e conceder, monocraticamente, liminares (ADI-MC 14). Este entendimento, porém, não foi aplicado na ADI-MC n. 21, oportunidade em que o Min. Rafael Mayer concedeu pedido de liminar em ação contrária a Lei estadual de iniciativa do Governador que concedia reajuste aos membros do Poder Judiciário estadual.

As 02 (duas) decisões do Ministro Rafael Mayer (ADI's-MC n. 14 e n. 15) são classificadas como *Liberal*, uma vez que refletem sua postura em não franquear competência deliberativa a decisões monocráticas, ao menos em período de recesso. Caminham em sentido contrário, porém, o comportamento do Ministro Sidney Sanches (ADI-MC n. 13) e a última decisão do Ministro Rafael Mayer, em período de recesso (ADI-MC n. 21).

Quadro 4.2.1.11.**Comportamento Decisório Percentual:****Escala A e Processo Decisório**

	ESCALA A		
	Processo Decisório		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	50%	50%	0
ALDIR PASSARINHO	0%	0%	0
CARLOS MADEIRA	0%	0%	0
CELIO BORJA	0%	0%	0
FRANCISCO REZEK1	0%	0%	0
MOREIRA ALVES	0%	0%	0
NERI DA SILVEIRA	0%	0%	0
OCTAVIO GALLOTTI	0%	0%	0
RAFAEL MAYER	33%	67%	0
SYDNEY SANCHES	100%	0%	0

4.2.2. A Presidência de Neri da Silveira

Com a aposentadoria do Ministro Rafael Mayer, a Presidência do STF passa a ser ocupada pelo Ministro Néri da Silveira, que a exerceu por todo o período de 1989, sob 03 (três) composições distintas.

4.2.2.1. Quórum mínimo

A composição inicial, sob sua presidência, foi de 08 (oito) Ministros, *quórum mínimo* necessário para a deliberação, em plenário, de ADI. Esta Corte reduzida apreciou uma única ADI.

Quadro 4.2.2.1.1.**Composição: Ministros e Participação**

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências
STF	1	0	0%
ALDIR PASSARINHO	1	0	0%
CARLOS MADEIRA	1	0	0%
CELIO BORJA	1	0	0%
FRANCISCO REZEK1	1	0	0%
MOREIRA ALVES	1	0	0%
NERI DA SILVEIRA	1	0	0%
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0%
SYDNEY SANCHES	1	0	0%

A ADI em questão, de forma unânime, não foi conhecida, dada a ilegitimidade da associação de empregados da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras – CAEEB.

Quadro 4.2.2.1.2.

ADI's: Descrição Sinóptica

ADI	TÍTULO	Cat.	Cat. A	Resultado	Divergência	Direção	Direção A	Data
34	Privatização CAEEB: necessidade de lei específica	E	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	05/04

O caso em questão integra a **Categoria E**, mais precisamente a dimensão *Empresa Estatal*, e, igualmente, a **Categoria A**, especificamente a dimensão *condições da ação*, em razão da discussão acerca do enquadramento da requerente enquanto entidade de classe de âmbito nacional.

Empresa Estatal. A ADI n. 34 almejava declarar a inconstitucionalidade de Decreto que autorizava a privatização de empresa estatal específica. O STF, contudo, julgou extinto o processo, em razão da ilegitimidade ativa da requerente. O resultado importou na manutenção do processo de privatização e, por conseguinte, de redução do tamanho do Estado, caracterizando o comportamento decisório do STF e de seus julgadores em *Liberal*.

Condições da Ação. O STF, ao decidir por não apreciar o mérito da questão, excluindo-o, à oportunidade, de sua jurisdição, agiu de forma *Liberal*.

Quadro 4.2.2.1.3.**Comportamento Decisório: Escalas E e A**

	ESCALA E			ESCALA A		
	Empresa Estatal			Condições da Ação		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0	0	1	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0	0	1	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0	0	1	0
CELIO BORJA	0	1	0	0	1	0
FRANCISCO REZEKI	0	1	0	0	1	0
MOREIRA ALVES	0	1	0	0	1	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0	0	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0	0	1	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0	0	1	0

4.2.2.2. O ingresso de Brossard

O STF, por cerca de 1 (um) mês, apreciou 11 ADI's, das quais 10 foram apreciadas pelo Pleno, por plenário composto por 09 (nove) Ministros, em razão da nomeação do Ministro Paulo Brossard.

Quadro 4.2.2.2.1**Composição: Ministros e Participação**

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências	% Participação	Casos Pleno	% Part. Pleno
STF	11 ⁶¹	0	0%	100%	10	100%
ALDIR PASSARINHO	10	0	0%	91%	10	100%
CARLOS MADEIRA	10	0	0%	91%	10	100%
CELIO BORJA	10	0	0%	91%	10	100%
FRANCISCO REZEKI	10	0	0%	91%	10	100%
MOREIRA ALVES	2	0	0%	18%	2	20%
NERI DA SILVEIRA	10	0	0%	91%	10	100%
OCTAVIO GALLOTTI	10	0	0%	91%	10	100%
PAULO BROSSARD	9	0	0%	82%	9	90%
SYDNEY SANCHES	11	0	0%	100%	10	100%

⁶¹ Destes, 01 (um) foi decidido monocraticamente.

A Corte indeferiu, entre os 11 casos, 04 (quatro) ADI's. Outras 03 (três) foram consideradas prejudicadas. Por sua vez, houve o deferimento de 04 (quatro) ADI's, sendo que uma delas tendo objeto legislação federal, novidade até então. A Corte, em todos as decisões tomadas por esta composição, não apresentou qualquer divergência entre seus julgadores⁶².

Quadro 4.2.2.2.2.

ADI's: Descrição Sinóptica

ADI	TÍTULO	Cat.	Cat. A	Resultado	Divrg	Direção	Direção A	Data
MC 28	Adicional de Imposto de Renda: necessidade de lei complementar	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	12/04
MC 35	Iniciativa legislativa e Remuneração: iniciativa do executivo e equiparação	P	Não	Indeferida	Não	Liberal	–	12/04
		E				Garantista		
MC 37	Autonomia Financeira Legislativo e Judiciário: repasses pelo Executivo	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	12/04
38	Processo Eleitoral Municipal: alteração e aplicação I	L	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	14/04
MC 33	Imunidade Tributária ICMS: exportação semi-faturados e Lei Complementar	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	19/04
39	Adicional de Imposto de Renda RJ: necessidade de lei complementar	T	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	27/04
43	Contribuição Previdenciária: exigência de lei complementar e anterioridade II	T	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	04/05
MC 9	Contribuição Previdenciária (PIS): lei formal e base de cálculo	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	04/05
MC 29	Quinto Constitucional: promoção tribunal de alçada II	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	10/05
MC 45	Iniciativa legislativa e Remuneração Ministério Público: iniciativa do executivo e reajuste automático	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	17/05
		E				Liberal		
MC 48	Remuneração Cargos Legislativo: remuneração superior ao Executivo	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	17/05
		E				Liberal		

O universo de decisões em questão apresentou 02 (duas) decisões monocráticas. A primeira na ADI n. 38, enquanto a segunda ocorreu na ADI-MC n. 29. No primeiro caso, promoveu-se despacho pelo não conhecimento da ação em razão de o requerente, Partido Político, não ter apresentado manifestação do Diretório Político Nacional, mas apenas Municipal. Já no segundo caso, concedeu-se monocraticamente a liminar, em razão de o tema já ter sido abordado em outra ADI, a ADI-MC n. 27.

⁶² Chama-se, apenas, a atenção para debate ocorrido e incitado pelo então recém-ingresso Ministro Paulo Brossard, quanto à inadequação de se indeferir cautelar em ADI questionando lei estadual anterior à Constituição de 1988, conforme voto do Relator, Ministro Célio Borja.

Quadro 4.2.2.2.3.

ADI's: Decisões Monocráticas

ADI	Título	Cat. A	Pleno	Result. Monocrático	Result. Pleno	Ministro	Data
38	Processo Eleitoral Municipal: alteração e aplicação I	Sim	Não	Prejudicada	–	Sidney Sanches	14/04
MC 29	Quinto Constitucional: promoção tribunal de alçada II	Não	Sim	Deferida	Deferida	Aldir Passarinho	10/05

Das 11 ADI's, 05 (cinco) integram a Categoria P, as ADI's-MC n. 35, n. 37, n. 29, n. 45 e n. 48, sendo que as ADI's-MC n. 35, n. 45 e n. 48 são classificadas, igualmente, sob a Categoria E, sendo, portanto, multicategorias. Há, ademais, 05 (cinco) ADI's concernentes à Categoria T – ADI's-MC n. 28, n. 33 e n. 9, e as ADI's n. 39 e n. 43 – e 01 (uma) afeta à Categoria L (ADI n. 38).

As ações que integram a **Categoria P** se referem às dimensões Processo Legislativo (ADI's-MC n. 35 e n. 45), Autonomia Financeiro-Orçamentária (ADI's-MC n. 37 e n. 48) e Pesos e Contrapesos (ADI-MC n. 29).

Quadro 4.2.2.2.4.

Comportamento Decisório: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	1	0	1	1	0
ALDIR PASSARINHO	1	1	0	1	1	0
CARLOS MADEIRA	1	1	0	1	1	0
CELIO BORJA	1	1	0	1	1	0
FRANCISCO REZEKI	1	1	0	1	1	0
MOREIRA ALVES	(-)	(-)	0	(-)	(-)	0
NERI DA SILVEIRA	1	1	0	1	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	1	0	1	1	0
PAULO BROSSARD	1	1	0	1	1	0
SYDNEY SANCHES	1	1	0	1	1	0
	Pesos e Contrapesos			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0	2	3	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0	2	3	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0	2	3	0
CELIO BORJA	0	1	0	2	3	0
FRANCISCO REZEKI	0	1	0	2	3	0
MOREIRA ALVES	0	(-)	0	(-)	(-)	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0	2	3	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0	2	3	0
PAULO BROSSARD	0	1	0	2	3	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0	2	3	0

Processo Legislativo. Tanto a ADI-MC n. 35 como a ADI-MC n. 45 compreendem o questionamento, por Governador do Estado, respectivamente Ceará e Minas Gerais, em face de documentos normativos que violariam o seu Poder de Agenda, no que diz respeito à iniciativa para dispor sobre a remuneração dos servidores da Administração Pública (ADI-MC n. 35) ou do Ministério Público estaduais (ADI-MC n. 45). No primeiro caso, estabelecia-se a equiparação de remuneração entre cargos e a vinculação ao salário-mínimo; enquanto o segundo compreendeu o questionamento de legislação que estabelecia mecanismo de reajuste automático. O STF indeferiu a ADI-MC n. 35, conforme voto do

Relator que apontava a ausência de demonstração do *periculum in mora*⁶³, tendo, contudo, deferido a liminar em relação à ADI-MC n. 45. Revela-se, assim, uma postura *Liberal*, no primeiro caso, porquanto limitador das prerrogativas do Chefe do Executivo e *Garantista* no segundo, eis que resguarda sua iniciativa legislativa, mesmo em face do Ministério Público.

Autonomia Financeiro-Orçamentária. A ADI-MC n. 37, ajuizada por Confederação Sindical, tem como objeto Medida Provisória cujo dispositivo ampliou prazo para a entrega mensal, pelo Poder Executivo, das dotações orçamentárias direcionadas ao Poder Executivo e ao Judiciário. Por sua vez, a ADI-MC n. 48, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, tem como objeto Resolução da Assembleia Legislativa deste Estado que estabelecia remuneração superior aos seus servidores àqueles praticados pelo Executivo estadual. O STF agiu de forma idêntica, tendo deferido as cautelares. O resultado, porém, foi diverso. No caso federal, a medida questionada, criada no bojo do Programa de Estabilidade Econômica, estabelecia mecanismos de contenção de despesas, diferentemente do caso estadual. Assim, o STF, ao suspender a legislação federal, proferiu decisão *Garantista*, diferentemente do ocorrido no âmbito estadual, cuja suspensão da Resolução importou na redução de gastos com despesa de pessoal.

Pesos e contrapesos. Semelhantemente ao ocorrido na ADI-MC n. 27 (vide comentários à composição sob Rafael Mayer), a ADI-MC n. 29, proposta pelo Conselho Federal da OAB, questiona ato normativo do TJPR – já questionado e suspenso pela ADI-MC n. 27 – e, também, do TJRS, os quais limitavam a composição dos Tribunais de Justiça reservada ao Quinto Constitucional, aos juízes dos Tribunais de Alçada que haviam ingressado via este mesmo mecanismo. Tal como ocorrido na ADI-MC n. 27, o STF deferiu a cautelar, suspendendo o ato do Poder Judiciário Estadual. Desta vez, porém, não houve divergência. Classifica-se a decisão do STF, por fomentar mecanismo de provimento cruzado, como *Liberal*.

⁶³ Destaca-se que a legislação questionada era anterior à Constituição de 1988. Este detalhe chamou a atenção dos Ministros Paulo Brossard e Sydney Sanches, que suscitaram a pertinência de se apreciar a ADI primeiramente a partir do aspecto de seu conhecimento ou não. Nada obstante este fato, acompanharam o voto do Relator, Ministro Célio Borja.

Quadro 4.2.2.2.5.

Comportamento Decisório Percentual: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	50%	50%	0%	50%	50%	0%
ALDIR PASSARINHO	50%	50%	0%	50%	50%	0%
CARLOS MADEIRA	50%	50%	0%	50%	50%	0%
CELIO BORJA	50%	50%	0%	50%	50%	0%
FRANCISCO REZEKI	50%	50%	0%	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	(_)	(_)	0%	(_)	(_)	0%
NERI DA SILVEIRA	50%	50%	0%	50%	50%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	50%	50%	0%	50%	50%	0%
PAULO BROSSARD	50%	50%	0%	50%	50%	0%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%	50%	50%	0%
	Pesos e Contrapesos			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0%	100%	0%	40%	60%	0%
ALDIR PASSARINHO	0%	100%	0%	40%	60%	0%
CARLOS MADEIRA	0%	100%	0%	40%	60%	0%
CELIO BORJA	0%	100%	0%	40%	60%	0%
FRANCISCO REZEKI	0%	100%	0%	40%	60%	0%
MOREIRA ALVES	0%	(_)	0%	(_)	(_)	0%
NERI DA SILVEIRA	0%	100%	0%	40%	60%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	0%	100%	0%	40%	60%	0%
PAULO BROSSARD	0%	100%	0%	40%	60%	0%
SYDNEY SANCHES	0%	100%	0%	40%	60%	0%

As ADI's-MC n. 35, n. 45 e n. 48 podem ser apreciadas, igualmente, sob o prisma da **Categoria E**, integrando a dimensão *Estado Empregador*.

Quadro 4.2.2.2.6.

Comportamento Decisório: Escala E

	ESCALA E		
	Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	2	0
ALDIR PASSARINHO	1	2	0
CARLOS MADEIRA	1	2	0
CELIO BORJA	1	2	0
FRANCISCO REZEKI	1	2	0
MOREIRA ALVES	(-)	(-)	0
NERI DA SILVEIRA	1	2	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	2	0
PAULO BROSSARD	1	2	0
SYDNEY SANCHES	1	2	0

A ADI-MC n. 35, ademais de questionar legislação estadual em razão do vício de iniciativa, se opunha à equiparação de vencimentos e à vinculação de remuneração a salário-mínimo. Objetivava-se, assim, a evitar o aumento na remuneração de uma dada categoria e à concessão automática de reajustes, em razão de reajuste do valor do salário-mínimo. Tal foi indeferida pelo STF. Tratava-se de objeto semelhante à ADI-MC n. 45, cujo rol de destinatários era o Ministério Público Estadual, e que foi deferida pelo STF. O tema da equiparação também estava no escopo da ADI-MC n. 48, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, contra ato normativo da Assembleia Legislativa que estabelecia parâmetros remuneratórios para os seus cargos superiores aos praticados pelo Executivo. O STF, tal qual o ocorrido na ADI-MC n. 45, deferiu a liminar, suspendendo a Resolução.

A decisão proferida no bojo da ADI-MC n. 35, por não ter evitado mecanismos ampliadores do gasto do Poder Público com o seu quadro funcional, é classificada como *Garantista*. As decisões proferidas nas ADI's-MC n. 45 e 48, diferentemente, alcançam esse fim e, portanto, são catalogadas como *Liberal*.

Quadro 4.2.2.2.7.

Comportamento Decisório Percentual: Escala E

	ESCALA E		
	Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	33%	67%	0%
ALDIR PASSARINHO	33%	67%	0%
CARLOS MADEIRA	33%	67%	0%
CELIO BORJA	33%	67%	0%
FRANCISCO REZEKI	33%	67%	0%
MOREIRA ALVES	(_)	(_)	0%
NERI DA SILVEIRA	33%	67%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	33%	67%	0%
PAULO BROSSARD	33%	100%	0%
SYDNEY SANCHES	33%	67%	0%

A **Categoria T** foi bem representada nesta composição, contando com 05 (cinco) ADI's. Destas, 03 (três) integram a dimensão Tributos Subnacionais: ADI's-MC n. 28 e n. 33 e ADI n. 39. A ADI n. 43 e a ADI-MC n. 9 se referem à dimensão Contribuições Sociais.

Quadro 4.2.2.2.8.

Comportamento Decisório: Escala T

	ESCALA T					
	Tributos Subnacionais			Contribuições Sociais		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	3	0	0	2	0	0
ALDIR PASSARINHO	3	0	0	2	0	0
CARLOS MADEIRA	3	0	0	2	0	0
CELIO BORJA	3	0	0	2	0	0
FRANCISCO REZEKI	3	0	0	2	0	0
MOREIRA ALVES	2	0	0	(_)	0	0
NERI DA SILVEIRA	3	0	0	2	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	3	0	0	2	0	0
PAULO BROSSARD	2	0	0	2	0	0
SYDNEY SANCHES	3	0	0	2	0	0

Tributos subnacionais. A ADI-MC n. 28, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, questionou uma pletera de leis estaduais (21 Estados), concernentes ao adicional do imposto de renda, tributo outrora atribuído pelo art. 155, II, da CF, aos entes federativos estaduais, sob o argumento de que se exigiria lei complementar para a sua regulação. Este também foi o objeto da ADI n. 39, mas federativamente localizado (Rio de Janeiro), cujo requerente foi o Sindicato dos Bancos dos Estados do Rio de Janeiro. Por fim, a ADI-MC n. 33, ajuizada por entidade de classe de âmbito nacional, questionou convênio do CONFAZ disciplinador da incidência de ICMS sobre produtos semi-faturados para o exterior.

Nos casos afetos ao Adicional de Imposto de Renda, o STF indeferiu liminar (ADI-MC n. 28) e não apreciou a ADI n. 39 proposta por Sindicato, em razão da ilegitimidade da parte. A ADI-MC n. 33 foi igualmente indeferida pela Corte. As 03 (três) decisões são configuradas como *Garantistas*, por privilegiarem o Estado fiscal, em face do contribuinte.

Contribuições sociais. A ADI n. 43, cujo requerente é a Associação Comercial de Porte Alegre, questionou a instituição, por meio de Lei Federal, de contribuição social, sob o argumento de que se exigiria lei complementar para tanto. Este foi o mesmo argumento aventado na ADI-MC n. 9, por entidade de classe, em face de decreto-lei que alterava a regra sobre o PIS. No primeiro caso, a ação não foi apreciada por ilegitimidade ativa da parte, enquanto a ADI-MC n. 9 foi indeferida. As duas decisões são classificadas como *Garantistas*.

A **Categoria L** é integrada pela ADI n. 38, concernente à dimensão *Direitos Políticos*, a qual foi proposta por Partido Político em face de lei federal que dispunha sobre eleições municipais. O questionamento residiu em eventual violação ao art. 16 da Constituição e à regra da aplicação de alteração nas regras eleitorais apenas em eleição futura. A ação não foi conhecida, monocraticamente, uma vez que a procuração delegada ao advogado teria sido firmada por Diretório Municipal e não nacional. A decisão em questão, uma vez que mantém legislação alegadamente contrária à previsibilidade e ao formalismo no processo eleitoral é classificada como *Garantista*.

Quadro 4.2.2.2.9.

Comportamento Decisório: Escala L

	ESCALA L		
	Direitos Políticos		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	0	0	0
CARLOS MADEIRA	0	0	0
CELIO BORJA	0	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	0	0
MOREIRA ALVES	0	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	0	0
PAULO BROSSARD	0	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0

A ADI n. 38 compõe, ademais, a **Categoria A**, uma vez que esta, juntamente com as ADI's n. 39 e n. 43 não foram apreciadas em razão da ilegitimidade de seus requerentes⁶⁴. As 03 (três) decisões retratam postura de contenção, por parte do STF, em relação ao exercício de sua jurisdição constitucional, sendo classificadas, portanto, como *Liberais*.

Quadro 4.2.2.2.10.

Comportamento Decisório: Escala A

	ESCALA A		
	Condições da Ação		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	3	0
ALDIR PASSARINHO	0	2	0
CARLOS MADEIRA	0	2	0
CELIO BORJA	0	2	0
FRANCISCO REZEKI	0	2	0
MOREIRA ALVES	0	1	0
NERI DA SILVEIRA	0	2	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	2	0
PAULO BROSSARD	0	1	0
SYDNEY SANCHES	0	3	0

⁶⁴ A construção jurisprudencial sobre a necessidade de apenas o Diretório Nacional poder autorizar a propositura de ADI perante o STF, esboçada na ADI 38, é compreendida, aqui, como um caso de ilegitimidade ativa da parte.

4.2.2.3. O Ingresso de Pertence

Em 17 de maio de 1989, houve o ingresso do Ministro Sepúlveda Pertence, passando a Corte a contar com 10 membros. Esta Corte perdurou por cerca de 03 (três meses), tendo apreciado 13 ADI's.

Quadro 4.2.2.3.1.

Composição: Ministros e Participação

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências	% Participação	Casos Pleno	% Part. Pleno
STF	1365	2	15%	100%	10	100%
ALDIR PASSARINHO	11	0	0%	85%	10	100%
CARLOS MADEIRA	10	0	0%	77%	10	100%
CELIO BORJA	10	1	10%	77%	10	100%
FRANCISCO REZEKI	12	1	8%	92%	10	100%
MOREIRA ALVES	2	0	0%	15%	2	20%
NERI DA SILVEIRA	9	0	0%	69%	9	90%
OCTAVIO GALLOTTI	10	1	10%	77%	10	100%
PAULO BROSSARD	10	1	10%	77%	10	100%
SEPÚLVEDA PERTENCE	10	1	10%	77%	10	100%
SYDNEY SANCHES	10	0	0%	77%	10	100%

Destes, 07 (sete) foram indeferidos 04 (quatro) ADI's foram consideradas prejudicadas e apenas 02 (duas) foram deferidas.

⁶⁵ Deste universo 03 (três) foram decididas monocraticamente.

Quadro 4.2.2.3.2.

ADI's: Descrição Sinóptica

ADI	TÍTULO	Cat.	Cat. A	Resultado	Dvrg	Direção	Direção A	Data
MC 50	Programa Federal de Privatização e ACESITA: necessidade de lei formal	E	Não	Indeferida	Não	Liberal	–	24/05
MC 51	Poder de Provimento e Autonomia Universitária: eleição direta UFRJ	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	24/05
MC 49	Plano Verão: Contratos de financiamento imobiliário e ato jurídico perfeito	E	Sim	Indeferida	Sim	Garantista	Garantista	31/05
MC 55	Processo Eleitoral Municipal: alteração e aplicação II	L	Sim	Indeferida	Não	Garantista	Garantista	31/05
53	UPC e Inflação: Índices de reajuste a ato jurídico perfeito	E	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	07/06
MC 56	Iniciativa legislativa e Regime Servidores: iniciativa do executivo e alteração pelo legislativo (Parafba)	P	Não	Indeferida	Não	Liberal	–	07/06
		E				Garantista		
MC 54	Incidência ICMS: transporte hidroviário internacional e Lei Complementar	T	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	14/06
MC 58	Remuneração Poder Judiciário: Justiça Estadual Espírito Santo	P	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	14/06
		E				Garantista		
MC 62	Benefícios sociais: critério reajuste de valores	E	Não	Indeferida	Sim	Liberal	–	14/06
MC 65	Cláusula de barreira: propaganda eleitoral e representação CN	L	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	28/06
37	Autonomia Financeira Legislativo e Judiciário: repasses pelo Executivo	P	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	03/07
68	Previdência Parlamentares e Finanças Públicas: custeio pelo Tesouro	E	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	05/07
		F				Liberal		
MC 73	Proteção ao Meio Ambiente: autorização estatal e obras de infraestrutura	E	Não	Deferida	Não	Garantista	–	09/08

Entre as 04 (quatro) ADI's não apreciadas em seu mérito, 03 (três) foram decididas monocraticamente.

Quadro 4.2.2.3.3.

ADI's: Decisões Monocráticas

ADI	Título	Cat. A	Pleno	Result. Monocrático	Result. Pleno	Ministro	Data
MC 50	Programa Federal de Privatização e ACESITA: necessidade de lei formal	Não	Sim	Indeferida	Indeferida	Octavio Gallotti	22/05
53	UPC e Inflação: Índices de reajuste a ato jurídico perfeito	Sim	Não	Prejudicada	–	Francisco Rezek	07/06
37	Autonomia Financeira Legislativo e Judiciário: repasses pelo Executivo	Sim	Não	Prejudicada	–	Francisco Rezek	03/07
68	Previdência Parlamentares e Finanças Públicas: custeio pelo Tesouro	Sim	Não	Prejudicada	–	Aldir Passarinho	05/07

As 14 ADI's são distribuídas entre as Categorias E, L, P, A e, pela primeira vez, tem-se ADI integrante da Categoria F, a ADI n. 68. Integram a Categoria E as ADI's-MC n. 49, n. 50, n. 56, n. 58, n. 62 e n. 73, bem como as ADI's n. 53 e n. 68 – esta última, portanto, Multicategoria. As ADI's-MC n. 56 e n. 58 também compõem a Categoria P, ademais integrada pela ADI-MC n. 51 e pela ADI n. 37. A Categoria L está representada pelas ADI's-MC n. 55 e n. 65 e a Categoria T pela ADI-MC n. 54. A Categoria A, por sua vez, é composta pelas ADI's-MC n. 49, n. 55 e 65 e pelas ADI's n. 37, 53 e 68.

Categoria E. As ações desta categoria estão distribuídas entre 04 (quatro) dimensões. A dimensão Empresarial é composta pela ADI-MC n. 49 e pela ADI 53. A ADI-MC n. 50, por sua vez, se refere à dimensão Empresa Estatal, enquanto as ADI's-MC n. 56 e n. 58 conformam a dimensão Estado Empregador. Por fim, as ADI's-MC n. 62 e n. 73, bem como a ADI n. 68 concernem à dimensão Ordem Social.

Quadro 4.2.2.3.4.

Comportamento Decisório: Escala E

	ESCALA E					
	Empresarial			Empresa Estatal		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	0	0	0	1	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0	0	1	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0	0	1	0
CELIO BORJA	0	1	0	0	1	0
FRANCISCO REZEKI	2	0	0	0	1	0
MOREIRA ALVES	(_)	0	0	0	(_)	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0	0	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0	0	1	0
PAULO BROSSARD	1	0	0	0	1	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0	0	1	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0	0	1	0
	Estado Empregador			Ordem Social		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	0	0	2	1	0
ALDIR PASSARINHO	2	0	0	2	1	0
CARLOS MADEIRA	2	0	0	1	1	0
CELIO BORJA	2	0	0	1	1	0
FRANCISCO REZEKI	2	0	0	1	1	0
MOREIRA ALVES	(_)	0	0	1	(_)	0
NERI DA SILVEIRA	2	0	0	1	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	2	0	0	1	1	0
PAULO BROSSARD	2	0	0	1	1	0
SEPULVEDA PERTENCE	2	0	0	2	0	0
SYDNEY SANCHES	2	0	0	1	1	0

Empresarial. Os objetos da ADI-MC n. 49 e da ADI 53 são quase idênticos. A primeira, ajuizada por entidade de classe de âmbito nacional, questiona os atos normativos que conformam o Plano Verão (Lei) e regulamentam o critério de reajuste dos contratos de financiamento imobiliário (Decreto), enquanto a segunda, proposta por pessoa física, impugna apenas o ato normativo secundário. O fundamento jurídico de ambas reside no desrespeito a ato jurídico perfeito. O STF indeferiu, por maioria, a ADI-MC n. 49, tendo, porém, julgado, em decisão monocrática do Ministro Francisco Rezek, a ADI 53, por

ilegitimidade ativa da parte. Especificamente quanto à ADI-MC n. 49, restou vencido o Ministro Célio Borja⁶⁶.

Classifica-se o comportamento do STF como *Garantista* tanto na ADI-MC n. 49 como na ADI n. 53, na medida em que as decisões importaram na manutenção da vigência da intervenção do Estado na ordem econômica, via Plano Verão. Apenas o comportamento do Ministro Célio Borja, na primeira, enquadra-se como comportamento *Liberal*.

Empresa Estatal. A ADI-MC n. 50 compreende o questionamento, por Partido Político, de Decreto e de Resoluções do Conselho Federal de Desestatização concernentes à privatização de Forjas Acesita S.A. O STF referendou o indeferimento da liminar, não concedida pelo Relator, Ministro Octávio Gallotti.⁶⁷ A decisão é classificada como *Liberal*, pois mantém processo de redução do tamanho do Estado, notadamente no exercício da atividade econômica.

Estado Empregador. O Governador foi o autor das ADI's-MC n. 56 (Paraíba) e n. 58 (Espírito Santo). A primeira teve como objeto lei estadual que, nada obstante ter sido iniciada pelo próprio chefe do executivo, sofreu emenda parlamentar que importaria em aumento de despesas com pessoal. A segunda, por sua vez, questionou lei, de iniciativa do TJES, que vinculou a remuneração de seus membros à dos deputados estaduais. O STF indeferiu as duas ADI's, mantendo a vigência de ambas. As decisões são classificadas como *Garantistas*, pois resguardaram o funcionalismo público em face de tentativas de se limitar o gasto com despesas com pessoal.

Ordem Social. Das 03 (três) ações que integram a presente dimensão, 02 (duas) foram ajuizadas por Partido Político em face de ato estadual (ADI n. 68) e federal (ADI-MC n. 62). A outra envolve, igualmente, o questionamento de ato estadual, tendo, porém, como requerente Procurador-Geral da República (ADI-MC n. 73). As ações propostas por Partido Político questionaram medida provisória (ADI-MC n. 62) que disciplinava critério de reajuste de benefícios sociais segundo índice oficial e não segundo o valor do salário-mínimo (art. 58 da ADCT) e leis estaduais do Espírito Santo (ADI n. 68) que disciplinavam o regime de previdência aplicável aos membros do Poder Legislativo Estadual, prevendo aportes do

⁶⁶ Houve, igualmente, divergência em deliberação sobre a (i)legitimidade ativa da parte, tendo os Ministros Paulo Brossard, Octávio Gallotti e Francisco Rezek votado pela extinção da ação, em razão da ilegitimidade da parte. Vide comentários à Escala A.

⁶⁷ Os argumentos utilizados foram de natureza dupla. O primeiro residia na inadequação de ADI questionar ato anterior à constituição e de efeitos concretos (resoluções), enquanto o segundo importou na excepcionalidade da atuação estatal na economia (art. 173 da CB), não presente no caso da empresa a ser privatizada. O STF, neste momento, parece não ter consolidado o entendimento acerca do não cabimento da ação contra ato normativo anterior à constituição.

tesouro estadual. Já a ADI-MC n. 73 impugnou Decreto do Estado de São Paulo que autorizava a realização de obras de infraestrutura (rodovia) em área de preservação ambiental.

O STF proferiu 03 (três) entendimentos diversos. Indeferiu, por maioria, a ADI-MC n. 62; não conheceu, monocraticamente, da ADI n. 68, em razão de a procuração não ter sido firmada por representante do Diretório Nacional, e deferiu a ADI-MC n. 73, suspendendo o ato do Estado de São Paulo. No primeiro caso, tem-se decisão *Liberal*, pois restringe os gastos estatais no âmbito da seguridade social. As demais decisões, contudo, são classificadas como *Garantistas*, pois mantém (ADI n. 68) atos normativos afetos à seguridade social (ainda que restrita a uma dada categoria), em detrimento dos custos ao erário público, ou suspendem ato que, em prol de obras desenvolvimentistas, importaria em ameaça ao meio ambiente (ADI-MC n. 73). Individualmente, o Ministro Sepúlveda Pertence restou vencido no caso federal, de forma que seu voto seja classificado como *Garantista*.

Quadro 4.2.2.3.5.

Comportamento Decisório Percentual: Escala E

	ESCALA E					
	Empresarial			Empresa Estatal		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	100%	0%	0%	0%	100%	0%
ALDIR PASSARINHO	100%	0%	0%	0%	100%	0%
CARLOS MADEIRA	100%	0%	0%	0%	100%	0%
CELIO BORJA	0%	100%	0%	0%	100%	0%
FRANCISCO REZEKI	100%	0%	0%	0%	100%	0%
MOREIRA ALVES	(_)	(_)	0%	0%	(_)	0%
NERI DA SILVEIRA	100%	0%	0%	0%	100%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	100%	0%	0%	0%	100%	0%
PAULO BROSSARD	100%	0%	0%	0%	100%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	100%	0%	0%	0%	100%	0%
SYDNEY SANCHES	100%	0%	0%	0%	100%	0%
	Estado Empregador			Ordem Social		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	100%	0%	0%	67%	33%	0
ALDIR PASSARINHO	100%	0%	0%	67%	33%	0
CARLOS MADEIRA	100%	0%	0%	50%	50%	0
CELIO BORJA	100%	0%	0%	50%	50%	0
FRANCISCO REZEKI	100%	0%	0%	50%	50%	0
MOREIRA ALVES	(_)	0%	0%	100%	(_)	0
NERI DA SILVEIRA	100%	0%	0%	50%	50%	0
OCTAVIO GALLOTTI	100%	0%	0%	50%	50%	0
PAULO BROSSARD	100%	0%	0%	50%	50%	0
SEPULVEDA PERTENCE	100%	0%	0%	100%	0%	0
SYDNEY SANCHES	100%	0%	0%	50%	50%	0

O resultado das dimensões, segundo comportamento, estão retratadas no **Quadro 4.2.2.3.6.**

Quadro 4.2.2.3.6.

Comportamento Decisório Escala E: Síntese

	ESCALA E					
	Síntese			Percentual		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	6	2	0	75%	25%	0%
ALDIR PASSARINHO	5	2	0	71%	29%	0%
CARLOS MADEIRA	4	2	0	67%	33%	0%
CELIO BORJA	3	3	0	50%	50%	0%
FRANCISCO REZEKI	5	2	0	71%	29%	0%
MOREIRA ALVES	1	0	0	100%	0%	0%
NERI DA SILVEIRA	4	2	0	67%	33%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	4	2	0	67%	33%	0%
PAULO BROSSARD	4	2	0	67%	33%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	5	1	0	83%	17%	0%
SYDNEY SANCHES	4	2	0	67%	33%	0%

Categoria P. Conforme visto, 02 (duas) ações que compõem a Categoria E também integram a presente categoria as ADI's-MC n. 56 e n. 58, as quais, juntamente com a ADI-MC n. 51 e ADI n. 37, distribuídas em 03 (três) dimensões: processo legislativo, autonomia financeiro-orçamentária e organização administrativa.

Quadro 4.2.2.3.7.

Comportamento Decisório: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0	1	1	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0	1	0	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0	1	0	0
CELIO BORJA	0	1	0	1	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	1	0	1	1	0
MOREIRA ALVES	0	(-)	0	(-)	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0	1	0	0
PAULO BROSSARD	0	1	0	1	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	0	1	0	1	0	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0	1	0	0
	Organização Administrativa			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0	2	2	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0	2	1	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0	2	1	0
CELIO BORJA	1	0	0	2	1	0
FRANCISCO REZEKI	1	0	0	2	2	0
MOREIRA ALVES	(-)	0	0	(-)	(-)	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0	2	1	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0	2	1	0
PAULO BROSSARD	1	0	0	2	1	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0	2	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0	2	1	0

Processo Legislativo. A ADI-MC n. 56, conforme visto, envolve o questionamento de alteração de projeto de lei de iniciativa do Executivo, via emenda parlamentar, que importou em ampliação de despesas. O STF indeferiu a medida, resultado este que, sob a Escala P, é classificada como *Liberal*, uma vez que restringe a preponderância do Poder Executivo na organização dos Poderes do Estado.

Autonomia Financeiro-Orçamentária. A ADI-MC n. 58, segundo mencionado, compreende o questionamento, por Governador, de dispositivo legal, de iniciativa do TJES, que vinculou a remuneração de seus membros à praticada pelos Deputados Estaduais. A ADI n. 37, por sua vez, questionou Medida Provisória cujo dispositivo ampliou prazo para a entrega mensal, pelo Poder Executivo, das dotações orçamentárias direcionadas ao Poder

Executivo e ao Judiciário. Esta ADI já foi abordada em comentários à composição anterior, quando da apreciação da ADI-MC n. 37.

No primeiro caso, o STF indeferiu a ação, enquanto no segundo a ADI foi declarada extinta, sem julgamento do mérito, uma vez que a medida provisória impugnada foi convertida em lei, sendo que o dispositivo questionado foi rejeitado pelo Congresso. Assim, tem-se que, quanto à ADI-MC n. 58, a decisão é considerada como *Garantista*, pois mantém legislação que prevê aumento automático para uma categoria (membros do Judiciário) em face de aumento definido para os próprios parlamentares e sobre o qual o Executivo não tem qualquer poder de veto⁶⁸. Já no segundo caso a decisão é considerada como *Liberal*, pois evita que o STF profira decisão definitiva sobre a questão da ampliação, pelo Executivo, do prazo para repasse de receitas aos demais Poderes⁶⁹.

Organização Administrativa. A primeira ADI a integrar a dimensão em questão, ADI-MC n. 51, envolve o questionamento, pelo Procurador-Geral da República, de regulação da UFRJ que estabelecia as eleições diretas como forma de provimento de seu Reitor. O STF deferiu a liminar, acatando o argumento da violação à prerrogativa do Chefe do Executivo em nomear os cargos diretivos da Administração Pública. A decisão é classificada como *Garantista*, pois mantém e fortalece Poder de Provimento do Chefe do Executivo.

⁶⁸ A remuneração dos membros do Poder Legislativo é definida pelos próprios parlamentares, em legislatura prévia, em ato normativo próprio – em regra resolução – que não passa pela sanção do Chefe do Executivo. As limitações são postas pela própria Constituição, que, com o transcorrer do tempo, ampliou a pormenorização do regramento afeto à remuneração de parlamentares. Vide, especificamente quanto aos Deputados Estaduais, o art. 27 da Constituição Federal e as alterações pela EC n. 19/98.

⁶⁹ Tem-se consciência de que esta classificação em especial está sujeita a questionamentos, principalmente em razão de (i) o STF ter proferido decisão que suspendia o dispositivo e (ii) a medida provisória ter sido convertida em lei sem o dispositivo impugnado. Nada obstante a pertinência destes argumentos, mantenho a classificação como Liberal por 02 (duas) razões. A primeira é metodológica: assumi que as decisões pelo não conhecimento da ação são consideradas como decisões substantivas (decidir por não decidir) em benefício do *status quo* estabelecido pelo dispositivo questionado. Mesmo que um caso concreto suscite questionamentos pertinentes a esta decisão, privilegio o critério adotado, em detrimento de eventuais subjetivismos do codificador. A segunda razão é de ordem substantiva. O STF, caso tivesse optado por apreciar o tema, mesmo após a Medida Provisória, em seu dispositivo questionado, não ter sido convertida em lei, poderia proferir decisão com efeitos *ex tunc* e vinculante, cujos resultados retroativos seriam mais danosos à pretensão do Poder Executivo, enquanto o efeito vinculante importaria na impossibilidade de o Poder Executivo, em momento futuro, retomar a tentativa de estender os prazos de repasse de receitas. Em outras palavras, dentre os possíveis cenários, a decisão pela extinção da ação sem julgamento do mérito foi benéfica para o Poder Executivo e para a sua agenda de controle de despesas.

Quadro 4.2.2.3.8.

Comportamento Decisório Percentual: Escala P

	ESCALA P					
	Processo Legislativo			Autonomia Financeiro-Orçamentária		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0%	100%	0%	50%	50%	0%
ALDIR PASSARINHO	0%	100%	0%	100%	0%	0%
CARLOS MADEIRA	0%	100%	0%	100%	0%	0%
CELIO BORJA	0%	100%	0%	100%	0%	0%
FRANCISCO REZEKI	0%	100%	0%	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	(_)	(_)	0%	(_)	0%	0%
NERI DA SILVEIRA	0%	100%	0%	100%	0%	0%
OCTAVIO GALLOTI	0%	100%	0%	100%	0%	0%
PAULO BROSSARD	0%	100%	0%	100%	0%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	0%	100%	0%	100%	0%	0%
SYDNEY SANCHES	0%	100%	0%	100%	0%	0%
	Organização Administrativa			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	100%	0%	0%	50%	50%	0
ALDIR PASSARINHO	100%	0%	0%	67%	33%	0
CARLOS MADEIRA	100%	0%	0%	67%	33%	0
CELIO BORJA	100%	0%	0%	67%	33%	0
FRANCISCO REZEKI	100%	0%	0%	50%	50%	0
MOREIRA ALVES	(_)	0%	0%	(_)	(_)	0
NERI DA SILVEIRA	100%	0%	0%	67%	33%	0
OCTAVIO GALLOTI	100%	0%	0%	67%	33%	0
PAULO BROSSARD	100%	0%	0%	67%	33%	0
SEPULVEDA PERTENCE	100%	0%	0%	100%	0%	0
SYDNEY SANCHES	100%	0%	0%	67%	33%	0

Categoria F. Ademais das situações de classificação multicategoria entre as Categorias E e P, há caso de ação judicial catalogada, ademais da Categoria E, na Categoria F: ADI n. 68.

Repartição de Competências. A ADI n. 68, segundo visto, teve como requerente Partido Político que impugnou legislação estadual que dispunha sobre sistema previdenciário criado em benefício dos membros da Assembleia Legislativa. Tal ação, por decisão monocrática, não foi apreciada, uma vez que não havia autorização do Diretório Nacional do Partido. Nada obstante este fato, é importante destacar, para a presente classificação, que um dos fundamentos da ADI residia na incompetência de o Estado disciplina tema afeto à seguridade

social (cf. art. 22, XXIII, da CF). Nesses termos, pode-se classificar a decisão do STF como *Liberal*, uma vez que o resultado da não apreciação da ADI é manutenção da competência do Estado-membro em criar seus próprios mecanismos de seguridade social, ainda que, neste caso, de viés clientelista.

Quadro 4.2.2.3.9.

Comportamento Decisório: Escala F

	ESCALA F		
	Repartição de Competências		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0
CARLOS MADEIRA	0	0	0
CELIO BORJA	0	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	0	0
MOREIRA ALVES	0	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	0	0
OCTÁVIO GALLOTI	0	0	0
PAULO BROSSARD	0	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	0	0	0
SYDNEY SANCHES	0	0	0

Categoria L. As 02 (duas) ações catalogadas sob esta Categoria dizem respeito à dimensão *Direitos Políticos*. A ADI-MC n. 55 é idêntica à ADI n. 38 (vide seção anterior, análise Categoria L), porém com a superação do obstáculo quanto à necessidade de a procuração ser firmada pelo Diretório Nacional do Partido Liberal. Assim, questiona lei federal sobre eleição municipal, com base na alegação de violação ao art. 16 da CF. Já a ADI-MC n. 65, cujo requerente é o Partido Nacional dos Aposentados, contestou lei federal que condicionou a utilização de horário eleitoral gratuito aos Partidos com representatividade no Congresso Nacional.

A primeira foi indeferida pelo STF, enquanto a última foi extinta sem julgamento do mérito, em razão da ilegitimidade do autor, que não possuiria representatividade no Congresso Nacional. Classificam-se ambas as decisões como *Garantistas*. A decisão na ADI-MC n. 55 assim o é catalogada, uma vez que a primeira manteve a aplicação da legislação no mesmo ano, sob o argumento de a concessão da liminar trazer risco ao resultado dos pleitos já realizados. Na ADI n. 65, a idêntica qualificação se deve ao fato de a decisão importar na implantação de cláusula de barreira, dificultando a participação de

novos partidos políticos no processo eleitoral. Individualmente, destaca-se que, quanto ao julgamento da ADI-MC n. 55, muito embora o Ministro Sepúlveda Pertence estivesse presente, este foi declarado impedido, por ter proferido parecer, enquanto Procurador Geral da República, favorável à constitucionalidade do ato então questionado.

Quadro 4.2.2.3.10.

Comportamento Decisório: Escala L

	ESCALA L		
	Direitos Políticos		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	0	0
ALDIR PASSARINHO	2	0	0
CARLOS MADEIRA	2	0	0
CELIO BORJA	2	0	0
FRANCISCO REZEKI	2	0	0
MOREIRA ALVES	1	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	2	0	0
PAULO BROSSARD	2	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	2	0	0
SYDNEY SANCHES	2	0	0

Categoria T. A ação judicial integrante desta categoria se refere à dimensão *Tributos Subnacionais*. Trata-se da ADI-MC n. 54, cujo requerente é entidade de classe de âmbito nacional, questionando regulações do Confaz sobre a incidência de ICMS no transporte hidroviário internacional. O STF indeferiu a medida, por ausência da fumaça do bom direito. A decisão em questão é configurada como *Garantista*, por manter situação de exação tributária.

Quadro 4.2.2.3.11.

Comportamento Decisório: Escala T

	ESCALA T		
	Tributos Subnacionais		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0
CELIO BORJA	1	0	0
FRANCISCO REZEKI	1	0	0
MOREIRA ALVES	(-)	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0
PAULO BROSSARD	1	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0

Categoria A. O STF decidiu, incidentalmente, sobre temas afetos à sua competência jurisdicional em 06 (seis) casos, distribuídos em 02 (duas) dimensões: condições da ação e processo decisório.

Quadro 4.2.2.3.12.

Comportamento Decisório: Escala A

	ESCALA A					
	Condições da Ação			Processo Decisório		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	4	0	0	0	1
ALDIR PASSARINHO	1	2	0	0	0	1
CARLOS MADEIRA	1	1	0	0	0	1
CELIO BORJA	1	1	0	0	0	1
FRANCISCO REZEKI	0	4	0	0	0	1
MOREIRA ALVES	(_)	1	0	0	0	(_)
NERI DA SILVEIRA	1	0	0	0	0	1
OCTAVIO GALLOTTI	0	2	0	0	0	1
PAULO BROSSARD	1	1	0	0	0	1
SEPULVEDA PERTENCE	1	1	0	0	0	1
SYDNEY SANCHES	1	1	0	0	0	1
	Síntese					
	Garantista	Liberal	Indefinido			
STF	1	4	1			
ALDIR PASSARINHO	1	2	1			
CARLOS MADEIRA	1	1	1			
CELIO BORJA	1	1	1			
FRANCISCO REZEKI	0	4	1			
MOREIRA ALVES	(_)	1	(_)			
NERI DA SILVEIRA	1	0	1			
OCTAVIO GALLOTTI	0	2	1			
PAULO BROSSARD	1	1	1			
SEPULVEDA PERTENCE	1	1	1			
SYDNEY SANCHES	1	1	1			

Condições da Ação. Parte substancial dos casos concernentes à Categoria A se referem a esta dimensão. As ADI's-MC n. 49 e n. 65, bem como a ADI n. 53, compreendem discussão (ADI-MC n. 49) ou decisão pela extinção da ação (ADI-MC n. 65 e ADI n. 53), em razão da alegada ausência de legitimidade dos requerentes. Semelhante, a ADI n. 68 envolveu decisão pelo não conhecimento da ação, uma vez que a procuração delegada por Partido Político não havia sido firmada por representante do Diretório Nacional. Por fim, a ADI n. 37 envolveu decisão sobre a perda do objeto da ação, uma vez que o seu objeto, medida provisória, havia sido convertida em lei sem o dispositivo questionado.

Apenas a ADI-MC n. 49 foi apreciada e julgada em seu mérito, tendo sido, contudo, indeferida. As demais foram consideradas prejudicadas. Assim, tem-se decisão *Garantista* para a ADI-MC n. 49, enquanto as demais decisões, das quais 03 (três) são monocráticas

(ADI n. 37, n. 53 e 68), são consideradas *Liberais*. Individualmente, os Ministros Paulo Brossard, Octávio Gallotti e Francisco Rezek restaram vencidos, tendo votado pela ilegitimidade da requerente, Associação Brasileira de Shopping Centers-ABRASCE, na ADI-MC n. 49, de forma que seus votos sejam categorizados como *Liberais*.

Processo decisório. A ADI-MC n. 55, a qual, segundo visto, impugnou lei federal acerca das eleições municipais, suscitou debate sobre o impedimento de 02 (dois) Ministros, o Ministro Paulo Brossard e o Ministro Sepúlveda Pertence. O primeiro, enquanto Ministro do Estado, figurava como um dos signatários da lei questionada, enquanto o segundo havia se manifestado, como Procurador-Geral da República, pela constitucionalidade do ato normativo questionado. Ambos levantaram questionamento acerca do possível impedimento para apreciarem a ação. O STF decidiu pela ausência de impedimento para o caso do Ministro Paulo Brossard, e pelo enquadramento de contexto ensejador de impedimento, para as situações de manifestação prévia enquanto Procurador Geral da República.

A decisão em questão é classificada como *Indefinida*. O reconhecimento do impedimento, pelo STF, da situação na qual se enquadrava o Ministro Sepúlveda Pertence é catalogada como *Liberal*, porquanto implica seu afastamento do processo decisório. Porém, pode-se classificar como *Garantista* a decisão em relação à situação de Ministro de Estado que chancela lei e posteriormente aprecia a mesma como Ministro do Estado. Dada a presença de direções distintas, classifica-se a ADI em questão como indefinida.

Quadro 4.2.2.3.13.

Comportamento Decisório Percentual: Escala A

	ESCALA A					
	Condições da Ação			Processo Decisório		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	20%	80%	0%	0%	0%	100%
ALDIR PASSARINHO	33%	67%	0%	0%	0%	100%
CARLOS MADEIRA	50%	50%	0%	0%	0%	100%
CELIO BORJA	50%	50%	0%	0%	0%	100%
FRANCISCO REZEKI	0%	100%	0%	0%	0%	100%
MOREIRA ALVES	(_)	100%	0%	0%	0%	(_)
NERI DA SILVEIRA	100%	0%	0%	0%	0%	100%
OCTAVIO GALLOTTI	0%	100%	0%	0%	0%	100%
PAULO BROSSARD	50%	50%	0%	0%	0%	100%
SEPULVEDA PERTENCE	50%	50%	0%	0%	0%	100%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%	0%	0%	100%
	Síntese					
	Garantista	Liberal	Indefinido			
STF	17%	67%	17%			
ALDIR PASSARINHO	25%	50%	25%			
CARLOS MADEIRA	33%	33%	33%			
CELIO BORJA	33%	33%	33%			
FRANCISCO REZEKI	0%	80%	20%			
MOREIRA ALVES	(_)	100%	(_)			
NERI DA SILVEIRA	50%	0%	50%			
OCTAVIO GALLOTTI	0%	67%	33%			
PAULO BROSSARD	33%	33%	33%			
SEPULVEDA PERTENCE	33%	33%	33%			
SYDNEY SANCHES	33%	33%	33%			

4.2.2.4. O Ingresso de Mello

Com a nomeação do Ministro Celso de Mello no último trimestre de 1989, a Corte, ora completa, analisou 55 ADI's.

Quadro 4.2.2.4.1.

Composição: Ministros e Participação⁷⁰

Julgador	Casos	Divergências	% Divergências	% Participação	Casos Pleno	% Part. Pleno
STF	55	20	36%	100%	51	100%
ALDIR PASSARINHO	47	3	6%	85%	46	90%
CARLOS MADEIRA	52	5	10%	95%	51	100%
CELIO BORJA	46	11	24%	84%	45	88%
CELSO MELLO	51	13	25%	93%	51	100%
FRANCISCO REZEKI	23	2	9%	42%	23	45%
MOREIRA ALVES	46	2	4%	84%	46	90%
NERI DA SILVEIRA	51	3	6%	93%	51	100%
OCTAVIO GALLOTTI	50	3	6%	91%	50	98%
PAULO BROSSARD	50	4	8%	91%	49	96%
SEPÚLVEDA PERTENCE	49	9	18%	89%	48	94%
SYDNEY SANCHES	45	1	2%	82%	45	88%

Parte substancial destas ações (n= 38) tem como objeto Constituições Estaduais. Este fato produz 02 (dois) importantes resultados: (i) classificação destas ações na Categoria F, (ii) ademais de integrarem outras categorias (multicategorias). Dito de forma mais direta, as ADI's que compõem a presente amostra serão classificadas como multicategorias, pois, para além de apresentarem uma questão central – por exemplo, concessão de reajustes ou vantagens remuneratórios para servidores estaduais (Categoria E) ou de benefícios fiscais (Categoria T) –, questionam, incidentalmente, a autonomia do Estado-membro ou, como a teoria constitucional coloca, do Poder Constituinte Decorrente (Pode o Estado-membro livre dispor sobre tal ou qual assunto?). Daí sua classificação, concomitante, na Categoria F, mais precisamente na dimensão Simetria.

As múltiplas ocorrências de casos multicategoria, bem como o universo mais amplo de ADI's julgadas por esta composição importam na operacionalização dos Quadros Sinópticos em 03 grupos. O primeiro compreende as ações unicategóricas. O segundo as ações bicategóricas e o terceiro as ações pluricategóricas – entre 03 (três) a 04 (quatro) categorias.

Quadro 4.2.2.4.2.

⁷⁰ Do universo em questão, 04 (quatro) foram apreciadas monocraticamente.

ADI's Unicategóricas: Descrição Sinóptica

ADI	TÍTULO	Cat.	Cat. A	Resultado	Dvrg	Direção	Direção A	Data
86	Processo eleitoral: negativa de inscrição Partido Monarquista	L	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	25/09
82	Processo eleitoral: negativa de inscrição Partido Renovação Moral	L	Sim	Prejudicada	Não	Garantista	Liberal	05/10
51	Poder de Provimento e Autonomia Universitária: eleição direta UFRJ	P	Sim	Deferida	Sim	Garantista	Garantista	25/10
109	Cláusula de barreira: propaganda eleitoral e candidato registrado para Presidente ou Vice	L	Sim	Prejudicada	Sim	Garantista	Liberal	26/10
QO 97	Conflito Constituição Federal e Estadual: Advocacia Geral da União e defesa do ato estadual	F	Não	–	Sim	Liberal	–	22/10
MC 147	Apuração Eleitoral: Comissão Apuradora ou Junta Eleitoral	L	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	24/10
MC 158	Repartição de Competências: definição de horário de verão	F	Não	Deferida	Não	Garantista	–	06/12
MC 154	Conselho Estadual de Contas dos Municípios: previsão constitucional	F	Não	Deferida	Não	Garantista	–	07/12
130	Omissão Presidente: Poder de Agenda e criação AGU	P	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	14/12

Há 09 (nove) ADI's classificadas em uma única categoria, enquanto as ADI's classificadas em mais de uma categoria totalizam 23 casos.

Quadro 4.2.2.4.3.

ADI's Bicatóricas: Descrição Sinóptica

ADI	TÍTULO	Cat .	Cat. A	Resultado	Dvrg	Direção	Direção A	Data
14	Iniciativa Legislativa e Remuneração Judiciário: alteração legislativo e aplicação teto a vantagem pessoal	E	Não	Deferida	Não	Garantista	–	13/09
		P				Garantista		
MC 63	Poder Executivo e Despesas MPE: aumento de remuneração e processo legislativo	E	Sim	Indeferida	Não	Garantista	Indefinida	14/09
		P				Liberal		
MC 95	Repartição de Receitas: repasse a município e exigência de lei complementar I	F	Não	Deferida	Sim	Garantista	–	12/10
		F				Garantista		
MC 101	RPPS: aplicação regra mais benéfica de contagem de tempo	E	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	12/10
		F				Liberal		
MC 83	Remuneração Empregados Bancos Públicos: reajuste automático (recomposição)	E	Sim	Deferida	Não	Liberal	Indefinida	18/10
		F				Garantista		
MC 103	Repartição de Receitas: repasse a município e exigência de lei complementar II	F	Não	Indeferida	Sim	Liberal	–	18/10
		F				Liberal		
MC 98	Controle Externo PJ e Aposentadoria Compulsória Órgãos de Controle: Conselho Estadual Justiça MT	P	Não	Deferida	Sim	Garantista	–	18/10
		F				Garantista		
MC 111	Controle do Executivo pelo Legislativo: convocação, ausência e crime de responsabilidade	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	25/10
		F				Garantista		
MC 116	Cargos e Forma de Provimento: nomeação de auditores	P	Não	Indeferida	Sim	Liberal	–	25/10
		F				Liberal		
MC 118	Serviço Público: renovação automática concessão	E	Não	Deferida	Não	Liberal	–	25/10
		F				Garantista		
MC 124	Processo Administrativo Tributário: Prazo para análise e arquivamento	T	Não	Deferida	Sim	Liberal	–	06/11
		F				Garantista		
MC 137	Controle Externo PJ: Conselho Estadual de Justiça Pará	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	13/11
		F				Garantista		
131	Imunidade Parlamentar e Simetria: ampliação imunidade vereadores	F	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	20/11
		P				Garantista		
MC 87	Custas e Emolumentos Judiciais: aumento via Resolução	T	Sim	Indeferida	Sim	Garantista	Liberal	20/11
		P				Garantista		
MC 122	Aposentadoria Especial Magistério: extensão especialistas educação	E	Sim	Deferida	Não	Liberal	Indefinida	30/11
		F				Garantista		
MC 150	Poder de Agenda e Remuneração de Servidores: iniciativa do executivo e emenda parlamentar Rondônia	E	Não	Deferida	Não	Liberal	–	30/11
		P				Garantista		
MC 134	Controle do Executivo e Judiciário pelo Legislativo: solicitação de informações;	P	Não	Parcial	Não	Garantista	–	06/12
		F				Indefinida		

	Equiparação Tribunal de Contas e Tribunal de Alçada							
MC 157	Poder de Agenda e Organização Judiciário Estadual: previsão constituição estadual	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	06/12
		F				Garantista		
MC 161	Iniciativa Legislativa e Organização Judiciário Estadual: previsão constituição estadual e Tribunais de Alçada	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	07/12
		F				Garantista		
MC 162	Garantias Penais e Medida Provisória: nova modalidade de prisão provisória, incomunicabilidade do preso e tipificação abuso de autoridade; relevância e urgência	L	Sim	Indeferida	Sim	Liberal	Garantista	14/12
		P				Garantista		
149	Criação de Municípios: transformação de distrito em Município	F	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	15/12
		F				Liberal		
QO 163	Instalação de Tocantins (Capital) e Composição TJ: criação de Palmas	F	Não	Prejudicada	Não	– ⁷¹	–	19/12
		P					–	
ED 160	Instalação de Tocantins (Capital)	F	Não	Indeferida	Não	Indefinida	–	19/12
		F				Indefinida		

Por fim, tem-se 23 ADI's classificadas em mais de 02 (duas) categorias, das quais 16 em 03 (três) categorias, 06 (seis) em 04 (quatro) categorias e 01 (uma) em 05 (cinco) categorias.

Quadro 4.2.2.4.4.

ADI's Pluricategóricas: Descrição Sinóptica

AD I	TÍTULO	Cat .	Cat. A	Resultado	Dvr g	Direção	Direção A	Data
M C 84	Não incidência ICMS: previsão Constituição Estadual e exigência de lei complementar federal	T	Não	Deferida	Não	Garantista	–	27/09
		F				Garantista		
		F				Garantista		
M C 92	Débitos fiscais: anistia constitucional a multas e exigência de lei complementar	T	Não	Indeferida	Não	Liberal	–	05/10
		F				Liberal		
		F				Liberal		
M C 94	Fraude a Concurso Público e Procurador PL: transformação cargo e provimento indicação	P	Não	Deferida	Sim	Garantista	–	12/10
		E				Liberal		
		F				Garantista		
M C 100	Fraude a Concurso Público e Readmissão: demissão de servidores pré-88	P	Não	Deferida	Não	Garantista	–	12/10
		E				Liberal		
		F				Garantista		
99	Greve e Contratação Temporária: magistério estadual e contratação temporária por decreto	E	Sim	Prejudicada	Não	Liberal	Liberal	18/10
		P				Garantista		
		P				Liberal		

⁷¹ A ADI-QO n. 163 foi apensada à ADI-MC n. 160. Assim, somente é computado o resultado desta última.

		F				Indefinido		
M C 96	Iniciativa Legislativa e Remuneração PJ e MP: constitucionalização remuneração carreiras	E	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	18/10
		F				Liberal		
		P				Garantista		
		P				Garantista		
M C 107	Gratuidade Transporte Coletivo e Competência Municipal: intervenção Constituição Estadual	E	Sim	Indeferida	Sim	Garantista	Liberal	19/10
		F				Garantista		
		F				Liberal		
M C 102	Organização Secretarias e Limitação pela Constituição Estadual: definição quantitativo	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	25/10
		F				Garantista		
		P				Garantista		
M C 113	Iniciativa Legislativa e Remuneração Poder Judiciário: iniciativa do Judiciário e previsão constitucional de remuneração Paraná	P	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	25/10
		E				Garantista		
		F				Liberal		
M C 114	Fraude a Concurso Público e Servidor Estável: sujeição ao regime estatutário	P	Não	Deferida	Não	Liberal	–	26/10
		E				Liberal		
		F				Garantista		
M C 120	Iniciativa Legislativa e Remuneração Servidores: previsão constitucional de critérios e equiparação	P	Não	Indeferida	Não	Garantista	–	26/10
		E				Garantista		
		F				Liberal		
M C 115	Remuneração Poder Legislativo: Equiparação Tribunal de Contas	E	Não	Indeferida	Sim	Garantista	–	26/10
		P				Garantista		
		F				Liberal		
M C 88	Fraude a Concurso Público e Servidor Estável: ampliação de hipóteses e cômputo de experiência em concurso	P	Sim	Deferida	Não	Garantista	Indefinida	06/11
		E				Liberal		
		F				Garantista		
M C 112	Fraude a Concurso Público e Isonomia de Vencimentos: estabilidade empresa estatal, acesso e equiparação	P	Não	Parcial	Sim	Indefinida	–	10/11
		E				Indefinida		
		F				Indefinida		
		E				Garantista		
M C 140	Cancelamento de Exonerações e Rescisões: readmissão Banco Estadual, Administração Direta e Municípios	E	Não	Deferida	Não	Liberal	–	13/11
		E				Liberal		
		F				Garantista		
		F				Liberal		
M C 127	Conflito Executivo e Legislativo: formas de ingresso, provimento e remuneração e vantagens	P	Sim	Parcial	Sim	Garantista	Garantista	20/11
		E				Indefinida		
		F				Indefinida		
		P				Liberal		
M C 105	Iniciativa Legislativa e Remuneração de Servidores: iniciativa do executivo e previsão constitucional de vantagens Rondônia	E	Sim	Deferida	Sim	Liberal	Indefinida	22/11
		P				Liberal		
		F				Garantista		
	Iniciativa Legislativa e Remuneração de Servidores:	E	Não	Deferida	Sim	Liberal	–	22/11
		P				Liberal		

M C 117	constitucionalização equiparação vencimento Polícia Militar a servidor militar federal	F				Garantista		
M C 144	Data de Pagamento e Vinculação Municípios e Empresas Estatais: fixação Constituição estadual	E	Não	Parcial	Sim	Indefinida	–	22/11
		P				Indefinida		
		F				Liberal		
		E				Liberal		
		F				Indefinida		
M C 128	ICMS, Benefícios Fiscais, Repasse de Receita e Anuência do Legislativo ao Poder Regulamentar do Executivo	T	Sim	Parcial	Sim	Indefinida	Indefinida	23/11
		F				Indefinida		
		F				Indefinida		
		P				Garantista		
M C 89	Fraude a Concurso Público: transposição de cargos	P	Sim	Parcial	Não	Garantista	Indefinida	07/12
		E				Liberal		
		F				Garantista		
M C 155	Débitos fiscais: anistia a multas e exigência de lei	T	Não	Deferida	Não	Garantista	–	07/12
		F				Garantista		
		F				Garantista		
M C 160	Instalação de Tocantins (Capital) e Composição TJ: criação de Palmas e nomeação pelo Governador de seu Prefeito e de desembargadores, criação de municípios	F	Não	Parcial	Sim	Indefinida	–	13/12
		P				Liberal		
		F				Indefinida		

O universo de decisões em questão apresentou 06 (seis) decisões monocráticas, das quais 04 (quatro) resultaram no não conhecimento das ações e apenas uma foi apreciada pelo Pleno (ADI-MC n. 98). As ADI's n. 86 e n. 82 foram declaradas extintas sem julgamento de mérito, em razão da ilegitimidade das partes (vide comentários Categoria A), enquanto a ADI n. 130 (em realidade ADO) perdeu o seu objeto, uma vez que o Chefe do Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso, o que, na visão da Corte, supriria o vício constitucional alegado. A ADI n. 149, por sua vez, foi proposta por Partido Político, sem que, contudo, houvesse a juntada de autorização do Diretório Nacional. No que tange às ADI's-MC n. 98 e n. 122, a decisão monocrática proferida em regime emergencial foi, posteriormente, referendada pelo Pleno, que acatou na íntegra o pedido.

Quadro 4.2.2.4.5.

ADI's: Decisões Monocráticas

ADI	Título	Cat. A	Pleno	Result. Monocrático	Result. Pleno	Ministro	Data
86	Processo eleitoral: negativa de inscrição Partido Monarquista	Sim	Não	Prejudicada	–	Carlos Madeira	25/set
82	Processo eleitoral: negativa de inscrição Partido Renovação Moral	Sim	Não	Prejudicada	–	Aldir Passarinho	05/out
MC 98	Controle Externo PJ e Aposentadoria Compulsória Órgãos de Controle: Conselho Estadual Justiça MT	Não	Sim	Parcial	Deferida	Sepúlveda Pertence	06/out
MC 122	Aposentadoria Especial Magistério: extensão especialistas educação	Sim	Sim	Deferida	Deferida	Paulo Brossard	27/out
130	Omissão Presidente: iniciativa legislativa criação AGU	Sim	Não	Prejudicada	–	Sepúlveda Pertence	14/dez
149	Criação de Municípios: transformação de distrito em Município	Sim	Não	Prejudicada	–	Celio Borja	17/dez

Categoria E. São classificadas sob a presente categoria 24 ADI's, distribuídas em 03 (três) dimensões: Empresa Estatal, Estado Empregador e Ordem Social. Todos estes casos também são classificados sob outras categorias, de forma que as 24 ADI's sejam multicategorias.

Quadro 4.2.2.4.6.

Comportamento Decisório: Escala E

	ESCALA E					
	Empresa Estatal			Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	4	0	6	10	3
ALDIR PASSARINHO	2	3	0	5	9	2
CARLOS MADEIRA	1	4	0	8	11	0
CELIO BORJA	2	3	0	12	4	2
CELSO MELLO	3	2	0	13	6	0
FRANCISCO REZEKI	0	2	0	4	4	0
MOREIRA ALVES	2	3	0	6	9	3
NERI DA SILVEIRA	1	4	0	6	11	2
OCTAVIO GALLOTTI	1	4	0	7	10	2
PAULO BROSSARD	1	4	0	6	12	1
SEPULVEDA PERTENCE	1	3	0	10	7	1
SYDNEY SANCHES	0	4	0	4	9	2
	Ordem Social			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	1	0	9	15	3
ALDIR PASSARINHO	2	1	0	9	13	2
CARLOS MADEIRA	2	1	0	11	16	0
CELIO BORJA	2	1	0	16	8	2
CELSO MELLO	2	1	0	18	9	0
FRANCISCO REZEKI	2	0	0	6	6	0
MOREIRA ALVES	1	1	0	9	13	3
NERI DA SILVEIRA	2	1	0	9	16	2
OCTAVIO GALLOTTI	2	1	0	10	15	2
PAULO BROSSARD	2	1	0	9	17	1
SEPULVEDA PERTENCE	2	1	0	13	11	0
SYDNEY SANCHES	1	1	0	5	14	2

Empresa Estatal. Esta dimensão é composta pelas ADI's-MC n. 83, n. 118, n. 112, n. 140 e n. 144, que questionam dispositivos constantes de Constituição Estadual. A ADI-MC n. 118, ajuizada pelo Chefe do Executivo do Paraná, impugnou a previsão de renovação automática de concessões no que diz respeito ao serviço de transporte coletivo. As ADI's-MC n. 83, n. 112, n. 140 e n. 144 compreendem a impugnação de dispositivos que interferem no regime jurídico de empresas estatais. A primeira questionou a concessão de reajuste automático a servidores de instituições financeiras públicas do Estado de Minas Gerais. A segunda impugnou a concessão de estabilidade aos funcionários de empresas estatais da

Bahia. A terceira, proposta por entidade de classe nacional, contestou dispositivo que impunha a readmissão de empregados demitidos de Banco Público do Estado de Pernambuco. A derradeira atacou dispositivo da Constituição do Rio Grande do Norte, que fixava, para além da Administração Direta Estadual e Municípios, a data de pagamento, pelas empresas estatais, do salário de seus funcionários e a necessidade de correção monetária, no caso de atraso.

O STF deferiu, nas ADI's-MC n. 83, n. 118 e n. 140, as liminares, suspendendo os dispositivos contestados. A ADI-MC n. 112 (vide comentários Empresa Estatal), quanto às empresas estatais, teve seu pedido indeferido, enquanto a ADI-MC n. 144, neste particular, foi deferida (vide comentários Estado Empregador e afetos à Categoria P, dimensão Processo Legislativo). O resultado proferido na ADI-MC n. 118, contudo, não foi pacífico, de forma que, dos 10 (dez) Ministros presentes, 04 (quatro) se manifestaram pelo indeferimento da liminar. Na ADI-MC n. 118, tem-se a caracterização da decisão como tal, uma vez que, ao impedir a renovação automática das concessões, permite-se que os particulares interessados possam concorrer para prestar o serviço público, privilegiando-se um valor caro ao Liberal que é a livre concorrência.

Já quanto às ações concernentes às empresas estatais, as ADI's-MC n. 83, n. 112 e n. 140 foram decididas de forma unânime, enquanto a decisão na ADI-MC n. 144 foi proferida por uma maioria. As decisões do STF são classificadas como *Liberal*, à exceção da decisão na ADI-MC n. 112, que manteve em vigência o dispositivo que ampliava a estabilidade aos empregados das empresas estatais do Estado. Quanto às outras 03 (três), o caráter Liberal da decisão se extrai da sujeição da empresa estatal ao regime de direito privado, uma vez que a fumaça do bom direito alegada e aceita pelo STF residiu na violação, por parte da Constituição Estadual, da competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Individualmente, tem-se como comportamentos divergentes os votos dos Ministros Aldir Passarinho, Celso de Mello, Célio Borja e Moreira Alves, na ADI-MC n. 118, e os votos dos Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, na ADI-MC n. 144, classificados como *Garantistas*, tal qual a decisão do STF na ADI-MC n. 112.

Estado Empregador. Esta dimensão é composta por 19 ações, revelando a tensão instaurada entre os diversos Poderes Executivos e seus quadros de servidores ou entre o Poder Executivo e membros de outro Poder, seja ele o Poder Judiciário (ADI n. 14, ADI-MC n. 113), o Ministério Público (ADI-MC n. 63), ambos (ADI-MC n. 96) ou o Poder Legislativo (ADI-MC n. 94, ADI-MC n. 115, ADI-MC n. 127).

Especificamente quanto aos conflitos entre Poder Executivo e seus próprios quadros de servidores, há 11 ADI's: ADI-MC n. 88, ADI-MC n. 89, ADI n. 99, ADI-MC n. 100, ADI-MC n. 105, ADI-MC n. 112, ADI-MC n. 114, ADI-MC n. 117, ADI-MC n. 120, ADI-MC n. 140, ADI-MC n. 144 e ADI-MC n. 150.

Destas, 10 foram propostas por Governadores dos Estados de Amazonas (ADI-MC n. 120), Bahia (ADI-MC n. 112) Minas Gerais (ADI's-MC n. 88, n. 89 e n. 100), Paraná (ADI-MC n. 114), Rio Grande do Norte (ADI-MC n. 144), Rondônia (ADI's-MC n. 105 e 150) e São Paulo (ADI-MC n. 117). As ADI's-MC n. 100, n. 114, n. 88 e 112 contestam tema semelhante, dispositivos constitucionais estaduais que ampliam a estabilidade prevista no art. 19 da ADCT. Especificamente, a ADI-MC n. 100 impugnou dispositivo que estabelecia a readmissão de servidores afastados entre janeiro a outubro de 1988, enquanto a ADI-MC n. 114 contestou artigo que ampliava o regime estatutário a servidores estáveis. A ADI-MC n. 88, por sua vez, contestou dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que concediam estabilidade a empregado contratado por entidade de direito privado sob controle direto ou indireto do Estado prestadora de serviços à Administração Pública. Por fim, a ADI-MC n. 112 atacou uma série de dispositivos que equiparavam vencimentos entre cargos diversos, ampliavam as hipóteses de concessão de estabilidade aos empregados de empresa estatal, sujeitavam os servidores a convenções coletivas, efetivavam servidor em condição de desvio de função e permitiam meios de acesso ao serviço público.

A ADI-MC n. 100 foi deferida pelo STF por apertada maioria – 06 (seis) a 04 (quatro). Foi também uma pequena maioria – do STF que concedeu liminar na ADI-MC n. 114 – 05 (cinco) a 03 (três) – e na ADI-MC n. 88 – 07 (sete) a 04 (quatro). Classificam-se as decisões como *Liberal*, uma vez que suspende ato que importaria na readmissão de servidores (ADI-MC n. 100) e que estenderia benefícios afetos a estatutários a estáveis (ADI-MC n. 114) ou empregados de entidades públicas de direito privado (ADI-MC n. 88). Individualmente, os votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Francisco Rezek, Carlos Madeira, Célio Borja e Celso de Mello, proferidos na ADI-MC n. 100; dos Ministros Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Celso de Mello, na ADI-MC n. 114; dos Ministros Sepúlveda Pertence, Célio Borja, Celso de Mello e Octávio Gallotti, na ADI-MC n. 88, pelo indeferimento são classificadas como *Garantistas*.

Já a ADI-MC n. 112 foi parcialmente deferida pelo STF – 05 (cinco) a 03 (três)⁷², o qual, por um lado, suspendeu dispositivos equiparando vencimentos entre cargos e dispondo sobre acesso a cargos, em situações de desvio de função, enquanto, por outro, manteve dispositivos que formalizavam a equiparação de servidores que desempenhavam função jurídica ao cargo de defensor público e que limitavam a equiparação entre as carreiras jurídicas. A decisão, em razão da variação de entendimento, é classificada como *Indefinida*. Individualmente, porém, os votos dos Ministros Carlos Madeira, Célio Borja e Celso de Mello são catalogados como *Garantistas*, uma vez que votaram pela manutenção da sujeição à convenção coletiva, à equiparação de vencimentos e às situações de acesso.

Semelhante à ADI-MC n. 112, tem-se a ADI-MC n. 89, contestando uma série de dispositivos da Constituição de Minas Gerais que dispunham sobre transposição de cargos, no caso de desvio de função e de efetivação de servidores em condições diversas. O STF, em decisão unânime, concedeu a liminar, suspendendo os dispositivos em questão⁷³. Nesses termos, a decisão é considerada como *Liberal*.

O objeto das ADI's-MC n. 120, n. 105, n. 117, n. 144 e n. 150 compreendeu o questionamento de dispositivos constitucionais que disciplinavam a remuneração dos servidores da Administração Pública. A ADI-MC n. 120 contestou dispositivos da Constituição do Estado do Amazonas que atribuía à Assembleia Legislativa a competência para fixar a remuneração dos servidores públicos militares, bem como estabelecia critério de definição da remuneração dos profissionais do magistério. A ADI-MC n. 105 impugnou dispositivos que concediam vantagens remuneratórias a servidores e equiparavam vencimentos, enquanto a ADI-MC n. 117 combateu dispositivo paranaense que equiparava a remuneração dos militares estaduais à remuneração dos servidores militares federais. A ADI-MC n. 150, por sua vez, contestou legislação do Estado de Rondônia que regulamentava dispositivo da Constituição Estadual já impugnado pela ADI-MC n. 105. Já a ADI-MC n. 144 questionou norma da Constituição do Rio Grande do Norte que fixou a data de pagamento dos vencimentos e a necessidade de correção no caso de pagamento, em atraso, pela Administração Pública Estadual – direta e indireta – e Municipal.

⁷² Em realidade, apenas a votação de um dispositivo, afeto ao acesso para aqueles em desvio de função, teve esta votação abaixo da maioria simples do STF. As demais votações seguiram o placar de 06 (seis) a 02 (dois), com votos divergentes dos Ministros Célio Borja e Celso de Mello.

⁷³ Em realidade, a decisão foi pelo provimento parcial da medida, uma vez que um único dispositivo não teria sido suspenso. Desconsidera-se, porém, o pedido em relação a este dispositivo, uma vez que o mesmo é apenas citado na petição inicial, não havendo qualquer manifestação do requerente quanto à sua inconstitucionalidade.

O STF, de forma unânime, indeferiu o pedido constante da ADI-MC n. 120, em razão da ausência de periculum in mora, tendo, porém, deferido as liminares constantes das ADI's-MC n. 105, n. 117 e n. 150. A ADI-MC n. 144, por sua vez, foi parcialmente deferida, mantendo, por maioria, a aplicação da regra à Administração Direta – mas não às empresas estatais (vide comentários a Empresa Estatal) e aos Municípios (vide, abaixo, comentários à Categoria F). Classifica-se a decisão proferida na ADI-MC n. 120 como *Garantista*, pois mantém dispositivos que repercutem nas despesas com pessoal. Já as decisões proferidas nas ADI's-MC n. 105, n. 117 e n. 150 são catalogadas como *Liberais*, por promoverem exatamente o oposto, suspendendo medidas que importavam em ampliação de despesas com pessoal. Quanto à ADI-MC n. 144, classifica-se a decisão como *Indefinida*, uma vez que a maioria se, por um lado, suspendeu a aplicação do dispositivo apenas às empresas estatais, por outro, a mesma maioria se posicionou contrariamente à suspensão da regra para a Administração Direta.

Individualmente, as divergências promovidas pelo Ministro Célio Borja na ADI-MC n. 105, e por este e pelo Ministro Celso de Mello na ADI-MC n. 117 são classificadas como *Garantista*, pois caminharam no sentido de manter os dispositivos ampliadores de gastos com pessoal. Já no âmbito da ADI-MC n. 144, há duas variações de divergência. Houve bloco – Ministros Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Carlos Madeira, Francisco Rezek e Néri da Silveira, que se manifestou pela inconstitucionalidade *in totum* do dispositivo da Constituição do Estado, suspendendo sua aplicação inclusive para a Administração Direta, e que, portanto, são classificados como *Liberais*. Já os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence indeferiram a liminar inclusive para as empresas estatais, de maneira que seus votos sejam classificados como *Garantistas*.

Quanto às ADI's propostas por requerentes outros que não o chefe do Executivo Estadual, tem-se a ADI n. 99, cujo requerente é entidade de classe de âmbito nacional, que questionou Decreto do Governador do Rio Grande do Sul responsável por autorizar a contratação temporária de servidores do magistério estadual, em razão de greve levada a efeito pela categoria, bem como a ADI-MC n. 140, que impugnou dispositivo da Constituição do Estado de Pernambuco que impunha a readmissão de servidores demitidos, tanto da Administração Indireta como Direta. Em relação à primeira, o STF declarou extinto o processo, sem julgamento de mérito, uma vez que o ato não seria sindicável via ADI. Já quanto à segunda, conforme visto, a decisão foi pela suspensão da medida, inclusive para a Administração Direta. Em ambos os casos as decisões são classificadas como *Liberal*, pois resguarda

medida empregada pelo Estado empregador com vistas a enfraquecer o movimento grevista (ADI n. 99) e evita a readmissão de servidor, em detrimento da vontade do Estado empregador (ADI-MC n. 140).

No caso de conflito com outros Poderes, tem-se a ADI n. 14 e as ADI's-MC n. 63, n. 94, n. 96, n. 113, n. 115 e n. 127. A ADI n. 14 já fora apreciada, em seu pedido de liminar, em composição presidida pelo Ministro Rafael Mayer. À oportunidade, o STF indeferiu a liminar, mantendo ato normativo federal que sujeitava ao teto remuneratório inclusive a parcela remuneratória afeta a vantagens individuais, notadamente o quinquênio. Ao apreciar o mérito em si, o STF, contudo, julgou procedente a ação, declarando inconstitucional a inclusão das vantagens pessoais sob o limite imposto pelo teto remuneratório. Trata-se de decisão classificada como *Garantista*, uma vez que adota entendimento favorável ao agente público, ampliando as despesas com pessoal, por parte do Estado.

A ADI-MC n. 63, por sua vez, compreende o questionamento, pelo Governador do Estado de Alagoas, de lei que aumentou a remuneração dos membros do Ministério Público, em alegado desrespeito à iniciativa do Chefe do Executivo. O STF indeferiu a liminar. A decisão, nesse sentido, pode ser classificada como *Garantista*. Nesta mesma linha, tem-se a ADI-MC n. 96, cujo dispositivo da Constituição de Rondônia questionado pelo seu respectivo Governador disciplinava os padrões remuneratórios da magistratura e do ministério público estadual, e a ADI-MC n. 113, que promovia o mesmo em relação à magistratura do Estado do Paraná. Ambas foram indeferidas, sendo, por conseguinte, também classificadas como *Garantista*.

No que diz respeito ao questionamento de atos cujos efeitos se produzem no Poder Legislativo, a ADI-MC n. 94 envolve a contestação de dispositivo da Constituição de Rondônia que transforma cargos de perfil jurídico no cargo de Procurador da Assembleia Legislativa. O STF deferiu a liminar. A decisão é classificada como *Liberal*, na medida em que a transformação de cargo importa em ampliação de custos para o erário público, uma vez que as transformações levadas a efeito invariavelmente almejam transformar cargos de menor atratividade econômica e status em cargos, já existentes, mais bem remunerados. A ADI-MC n. 115, por sua vez, contempla a resistência do Governador do Paraná a dispositivo da respectiva Constituição que estabelecia o padrão remuneratório de auditores e procuradores do Tribunal de Contas. O STF indeferiu a liminar, de forma que a decisão seja considerada *Garantista*.

Por fim, a ADI-MC n. 127 é emblemática ao retratar o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo no Estado de Alagoas (vide as já referidas ADI's-MC n. 18 e n. 63, bem como a ADI n. 19). A ação, proposta pelo Governador do Estado, impugnou uma série de dispositivos da Constituição estadual (18 mais precisamente), dentre os quais muitos dispunham sobre a remuneração de servidores. O STF deferiu em parte a liminar, suspendendo alguns dispositivos que estabeleciam vantagens remuneratórias, enquanto manteve outros. Assim, a decisão do STF é considerada como *indefinida*. Individualmente, porém, houve divergência, em tema afeto à Categoria E, dos Ministros Celso de Mello e Aldir Passarinho e dos Ministros Paulo Brossard e Carlos Madeira. Os 02 (dois) primeiros votaram pela não concessão de liminar em face de dispositivo que permitia a incorporação de verbas oriundas do exercício de jornada extraordinária e de adicionais de insalubridade e periculosidade, de forma que seus posicionamentos sejam classificados como *Garantista*. Já os Ministros Paulo Brossard e Carlos Madeira, diferentemente, se manifestaram pela inconstitucionalidade de dispositivo que regulamentava o escalonamento remuneratório de policiais militares, de maneira que seus votos sejam *Liberais*.

Ordem Social. Integram a presente dimensão as ADI's-MC n. 101, n. 107 e n. 122, que questionam, respectivamente, dispositivos das Constituições do Estado de Minas Gerais, Amazonas e Santa Catarina. Tanto a ADI-MC n. 101 como a ADI-MC n. 122 compreendem a impugnação, por Governador, de regras afetas ao Regime de Previdência Social, de sorte que a primeira contesta dispositivo que previa a aplicação, aos servidores em exercício a aplicação de regime jurídico mais benéfico, em termos de contagem de tempo de serviço, enquanto a ADI-MC n. 122 combate dispositivo que estendia aos especialistas em assuntos educacionais o regime previdenciário aplicável aos professores. A ADI-MC n. 107, por sua vez, foi ajuizada por entidade de classe, contra dispositivo que estabelece a gratuidade do transporte coletivo para membros da terceira idade, alunos da rede escolar pública, portadores de necessidades especiais e policiais em serviço. As ADI's-MC n. 101 e n. 107 foram indeferidas e, portanto, são consideradas decisões *Garantistas*. Diferentemente, a ADI-MC n. 122 foi deferida pelo STF, figurando como decisão *Liberal*.

Quadro 4.2.2.4.7.

Comportamento Decisório Percentual: Escala E

	ESCALA E					
	Empresa Estatal			Estado Empregador		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	20%	80%	0%	32%	53%	16%
ALDIR PASSARINHO	40%	60%	0%	31%	56%	13%
CARLOS MADEIRA	20%	80%	0%	42%	58%	0%
CELIO BORJA	40%	60%	0%	67%	22%	11%
CELSO MELLO	60%	40%	0%	68%	32%	0%
FRANCISCO REZEKI	0%	100%	0%	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	40%	60%	0%	33%	50%	17%
NERI DA SILVEIRA	20%	80%	0%	31,6%	57,9%	10,5%
OCTAVIO GALLOTTI	20%	80%	0%	36,8%	52,6%	10,5%
PAULO BROSSARD	20%	80%	0%	31,6%	63,2%	5,3%
SEPULVEDA PERTENCE	25%	75%	0%	55,6%	38,9%	5,6%
SYDNEY SANCHES	0%	100%	0%	27%	60%	13%
	Ordem Social			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	67%	33%	0%	33%	56%	11%
ALDIR PASSARINHO	67%	33%	0%	38%	54%	8%
CARLOS MADEIRA	67%	33%	0%	40,7%	59,3%	0,0%
CELIO BORJA	67%	33%	0%	61,5%	30,8%	7,7%
CELSO MELLO	67%	33%	0%	67%	33%	0%
FRANCISCO REZEKI	100%	0%	0%	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	33%	33%	0%	36%	52%	12%
NERI DA SILVEIRA	67%	33%	0%	33,3%	59,3%	7,4%
OCTAVIO GALLOTTI	67%	33%	0%	37%	56%	7%
PAULO BROSSARD	67%	33%	0%	33,3%	63,0%	3,7%
SEPULVEDA PERTENCE	67%	33%	0%	54%	46%	0%
SYDNEY SANCHES	33%	33%	0%	23,8%	66,7%	9,5%

Categoria F. É composta por 43 ADI's, distribuídas em 05 (cinco) dimensões. Parte considerável destas ADI's já foram analisadas na Categoria E, sendo, desta feita, multicategorias. Sua inclusão concomitante nesta Categoria decorre do fato de parte substancial das ADI's questionarem temas (afetos à Categoria E, por exemplo) formalizados em Constituições Estaduais. Nesses termos, uma ação judicial que vise a impugnar a atribuição, em texto constitucional estadual, de vantagens remuneratórias a servidores da Administração Pública, pretende, questiona não apenas a (im)possibilidade de se atribuir tal

vantagem ao funcionalismo público (Categoria E) como a própria capacidade de a Constituição Estadual disciplinar *a* e inovar *na* matéria (Categoria F).

Quadro 4.2.2.4.8.

Comportamento Decisório Escala F: Simetria

	ESCALA F					
	Simetria					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	21	11	7	54%	28%	18%
ALDIR PASSARINHO	19	9	7	54%	26%	20%
CARLOS MADEIRA	21	12	5	55%	32%	13%
CELIO BORJA	10	19	5	29%	56%	15%
CELSO MELLO	13	18	7	34,2%	47,4%	18,4%
FRANCISCO REZEKI	10	7	2	53%	37%	11%
MOREIRA ALVES	17	10	6	52%	30%	18%
NERI DA SILVEIRA	21	10	6	57%	27%	16%
OCTAVIO GALLOTTI	19	12	6	51,4%	32,4%	16,2%
PAULO BROSSARD	22	10	5	59,5%	27%	13,5%
SEPULVEDA PERTENCE	16	14	6	44%	39%	17%
SYDNEY SANCHES	20	7	6	61%	21%	18%

Simetria. São 39 ADI's que integram a presente dimensão. Inserem-se nesta toda e qualquer ADI cujo objeto seja dispositivo de Constituição Estadual. Assim, tem-se as já analisadas ADI's-MC n. 83, n. 88, n. 89, n. 94, n. 96, n. 100, n. 101, n. 105, n. 107, n. 112, n. 113, n. 114, n. 115, n. 117, n. 118, n. 120, n. 122, n. 127, n. 140 e n. 144. As demais são a ADI n. 131 e ADI's-MC n. 154 e n. 160, bem como as ADI-MC n. 84, n. 92, n. 95, n. 98, n. 102, n. 103, n. 111, n. 116, n. 124, n. 134, n. 137, n. 155, n. 157 e n. 161. Por fim, tem-se a ADI n. 149 e a ADI-ED n. 160.

Didaticamente, organiza-se a análise destas ADI's, a partir das Constituições que foram impugnadas.

A Constituição da Rondônia foi objeto de 07 (sete) ações: ADI's-MC n. 92, n. 94, n. 95, n. 96, n. 103, n. 102, n. 105.

No caso da ADI-MC n. 92, ajuizada pelo Governador do Estado, questionou-se dispositivo que anistiava contribuintes de multas e correção monetária sobre débitos fiscais estaduais. O STF indeferiu a liminar, mantendo a vigência da norma estadual. A decisão, nesse sentido, é classificada como *Liberal*. As ADI's-MC n. 94, 96 e 105, já abordadas na Categoria E, questionaram dispositivos que disciplinavam a carreira de Procurador da

Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas (ADI-MC n. 94) e dispunham sobre a remuneração do Ministério Público e do Poder Judiciário (ADI-MC n. 96) e de servidores públicos (ADI-MC n. 105). As ADI's-MC n. 94 e n. 105 foram deferidas, sendo consideradas *Garantistas*, enquanto a ADI-MC n. 96 foi indeferida e, portanto, é considerada *Liberal*. Individualmente, o Ministro Célio Borja restou vencido na ADI-MC n. 105, de forma que o seu voto seja classificado como *Liberal*.

As ADI's-MC n. 95 e n. 103, por sua vez, compreendem o questionamento de dispositivos que disciplinam e ampliam repartição de receita tributária arrecada pelo Estado para os Municípios. O STF concedeu a liminar no primeiro caso, tendo, porém, indeferindo-a para o segundo. Assim, as decisões são classificadas como *Garantista* (ADI-MC n. 95) e *Liberal* (ADI-MC n. 103). Individualmente, os Ministros Celso de Mello, Célio Borja, Sepúlveda Pertence e Octávio Gallotti votaram pelo indeferimento da cautelar (ADI-MC n. 95), de forma que seus votos sejam catalogados como *Liberais*. Por fim, a ADI-MC n. 102 questiona dispositivo que definia o quantitativo de Secretarias Estaduais. O STF deferiu a cautelar, decisão esta classificada como *Garantista*.

Em seguida, tem-se a Constituição do Paraná, que também foi objeto de 07 (sete) ADI's: ADI-MC n. 113, n. 116, n. 118, n. 114, n. 115, n. 117 e n. 161. As ADI's MC n. 118, n. 114, n. 117 e n. 161, que questionavam, respectivamente, a renovação automática de concessão de transporte coletivo, a sujeição de servidores estáveis a regime estatutário, a equiparação da remuneração de servidor militar estadual à do servidor militar federal e a organização do Judiciário Estadual quanto aos Tribunais de Alçada, foram deferidas, sendo, portanto, decisões *Garantistas*. Individualmente, restaram vencidos os Ministros Aldir Passarinho, Célio Borja, Moreira Alves e Celso de Mello, na ADI-MC n. 118; os Ministros Célio Borja, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, na ADI-MC n. 114; os Ministros Célio Borja e Celso de Mello, na ADI-MC n. 117, de forma que seus votos são classificados como *Liberais*.

Em sentido contrário, as ADI's-MC n. 113, n. 116 e n. 115, que questionaram, respectivamente, dispositivos que disciplinavam a remuneração do Poder Judiciário, a forma de provimento dos auditores dos Tribunais de Contas e a maneira de remuneração de seus membros e servidores, foram indeferidas, de forma que as decisões sejam classificadas como *Liberais*.

A terceira Constituição que sofreu maior número de ADI's foi a de Minas Gerais, tendo sido objeto de 06 (seis) ações: ADI's-MC n. 84, n. 100, n. 101, n. 83, n. 88 e n. 89. A ADI-

MC n. 84 questionou dispositivo que estabelecia hipótese de não-incidência de tributo estadual. O STF deferiu a liminar, de forma que seu comportamento é classificado como *Garantista*. Resultado idêntico foi obtido nas ADI's-MC n. 83 e n. 100, que, respectivamente, impugnaram, conforme visto, dispositivo que dispunha sobre a concessão de reajuste automático a empregados de bancos públicos e que impunha a readmissão de servidores demitidos. Individualmente, porém, no caso da ADI-MC n. 100, os Ministros Sepúlveda Pertence, Francisco Rezek, Carlos Madeira, Célio Borja e Celso de Mello restaram vencidos, indeferindo a ação. Seus votos, na ADI-MC n. 100, por conseguinte, são classificados como *Liberal*. A ADI-MC n. 88 também foi decidida majoritariamente pelo deferimento da liminar que suspendia a estabilização de servidores para além das hipóteses do art. 19 da ADCT e que atribuía pontos, em concurso público, para a experiência passada na Administração Pública. Individualmente, os Ministros Celso de Mello, Octávio Gallotti, Célio Borja e Sepúlveda Pertence restaram vencidos, divergindo da natureza *Garantista* da decisão majoritária.

Em sentido contrário, a ADI-MC n. 101, que impugnou dispositivo que admitia ao servidor em exercício, a aplicação de regras previdenciárias anteriores, mais benéficas em relação à contagem de tempo, foi indeferida, sendo, portanto, uma decisão *Liberal*. Por fim, a ADI-MC n. 89 que impugnou dispositivos que dispunham sobre a transposição de cargos foi parcialmente deferida, de forma que sua decisão seja considerada *Indefinida*.

A Constituição de Santa Catarina foi objeto de 03 (três) ADI's: ADI's-MC n. 124, n. 122 e n. 155. Estas, que questionavam dispositivos que, respectivamente, estabeleciam prazo para o processo administrativo tributário, estendiam das regras de aposentadoria do magistério aos especialistas em educação e concediam anistia para multas e correções decorrentes de débitos fiscais, foram deferidas. São, portanto, decisões *Garantistas*.

A Constituição do Amazonas foi objeto das ADI's-MC n. 120, n. 107 e n. 157. A primeira, segundo visto, questionou dispositivo que atribuía à Assembleia Legislativa a competência para fixar a remuneração dos servidores públicos militares, bem como estabelecia critério de definição da remuneração dos profissionais do magistério. O STF indeferiu a ação, resultado este classificado como *Liberal*. Este foi o mesmo resultado da ADI-MC n. 107, cujo dispositivo questionado impunha a gratuidade no transporte coletivo para determinados grupos sociais e categorias. Em sentido contrário, o STF deferiu a liminar constante da ADI-MC n. 157, que impugnou dispositivo que dispunha sobre a organização da Justiça Estadual, decisão esta classificada como *Garantista*.

A Constituição da Bahia foi objeto de 02 (duas) ações, ADI-MC n. 111 e ADI-MC n. 112. A primeira questionou dispositivos que atribuíam a competência da Assembleia Legislativa em convocar o Chefe do Executivo, o qual, caso não cumprisse a convocação, incidiria em crime de responsabilidade. A segunda, conforme visto, impugnou atacou uma série de dispositivos que equiparavam vencimentos entre cargos diversos, ampliavam as hipóteses de concessão de estabilidade aos empregados de empresa estatal, sujeitavam os servidores a convenções coletivas, efetivavam servidor em condição de desvio de função e permitiam meios de acesso ao serviço público. O STF deferiu a liminar constante da ADI-MC n. 111, enquanto concedeu o mesmo apenas parcialmente para a ADI-MC n. 112, de forma que a primeira decisão possa ser classificada como *Garantista* e a segunda *Indefinida*. Embora tenha ocorrido divergência na decisão da ADI-MC n. 112, todos os julgadores suspenderam algum dispositivo impugnado, de forma que não seja possível atribuir classificação diversa a seus votos.

O Estado do Rio de Janeiro teve dispositivos de sua Constituição impugnados pela ADI n. 131 e pela ADI-MC n. 154. A primeira, ajuizada por Partido Político, contestou dispositivo que ampliava a imunidade parlamentar de vereadores, enquanto a segunda questionou a criação de Conselho Estadual de Contas dos Municípios. A ADI n. 131 não foi apreciada em seu mérito, uma vez que o Partido Político não demonstrou que a ação teria sido aprovada pelo Diretório Nacional; já a ADI-MC n. 154 foi deferida. A primeira decisão é considerada *Liberal* e a última *Garantista*.

A Constituição do Amazonas foi objeto das ADI's-MC n. 120, n. 107 e n. 157. A primeira, segundo visto, questionou dispositivo que atribuía à Assembleia Legislativa a competência para fixar a remuneração dos servidores públicos militares, bem como estabelecia critério de definição da remuneração dos profissionais do magistério. O STF indeferiu a ação, resultado este classificado como *Liberal*. Este foi o mesmo resultado da ADI-MC n. 107, cujo dispositivo questionado impunha a gratuidade no transporte coletivo para determinados grupos sociais e categorias. Individualmente, o Ministro

A ADI-MC n. 137 tem como objeto dispositivo da Constituição do Estado do Pará que estabelece Conselho Externo da Magistratura Estadual. A maioria do STF deferiu a liminar, decisão classificada como *Garantista*. Individualmente, restou vencido o Ministro Celso de Mello, cujo voto é classificado como *Liberal*.

A Constituição de Tocantins foi objeto da ADI-MC n. 160, que impugnou dispositivo que estabeleceu Palmas como capital, definiu critério de nomeação de seu Prefeito, dispôs sobre

a criação de municípios e possibilitou a nomeação de desembargadores pelo Chefe do Executivo. O STF deferiu parcialmente a liminar, suspendendo as normas afetas à criação de Palmas, enquanto manteve a vigência das demais. A decisão é classificada como *Indefinida*. Esta decisão foi mantida, após ter sido questionada, via ADI-ED n. 160, provocada pela própria Assembleia Legislativa, que pleiteava a revogação da suspensão. Manteve-se, portanto, o comportamento *Indefinido* da Corte.

A Constituição do Rio Grande do Norte foi objeto da ADI-MC n. 144, a qual, conforme visto, questionou dispositivo que fixava data de pagamento, pelo Estado, dos vencimentos dos servidores. A decisão majoritária do STF foi pela procedência parcial da ADI, resultado este classificado como *Indefinido*. Individualmente, porém, houve 05 (cinco) Ministros que se manifestaram pela procedência integral da ação, caso dos Ministros Octávio Gallotti, Francisco Rezek, Carlos Madeira, Paulo Brossard e Néri da Silveira, cujos votos são classificados como *Garantistas*.

A ADI-MC n. 140 contestou dispositivo da Constituição de Pernambuco, o qual, segundo visto, que impunha a readmissão de empregados demitidos de Banco Público do Estado de Pernambuco. O STF deferiu a liminar, de forma que a decisão seja classificada como *Garantista*. O Estado do Alagoas teve 18 dos dispositivos de sua Constituição impugnados pela ADI-MC n. 127, a qual foi parcialmente deferida pelo STF, condição esta que importa na sua classificação como indefinida.

Já a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul foi contestada pela ADI-MC n. 134, ajuizada por entidade de classe, questionando dispositivos que atribuíam ao Auditor de Tribunal de Contas as mesmas garantias dos membros dos Tribunais de Alçada, e que obrigavam o Presidente do Tribunal e o Chefe do Poder Executivo a prestar contas à assembleia legislativa. O STF deferiu parcialmente – 06 (seis) a 05 (cinco) – a ação, suspendendo a sujeição do Poder Judiciário e do Poder Executivo à prestação de contas, de forma que a decisão seja classificada como *Indefinida*. Individualmente, porém, os Ministros Paulo Brossard, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Carlos Madeira indeferiram a ADI em sua íntegra. Assim, seus votos são considerados *Liberais*.

A ADI-MC n. 98 questionou dispositivos da Constituição do Mato Grosso que dispunham sobre a aposentadoria compulsório de membros do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas do Estado, bem como criava Conselho Estadual de Justiça. A ADI foi deferida em sua íntegra pela maioria da Corte, configurando a decisão em *Garantista*. Individualmente, restaram vencidos em parte os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que deferiram a

liminar apenas parcialmente. Nesses termos, os seus votos são classificados como *Indefinidos*.

Por fim, a ADI n. 149, ajuizada por Partido Político, questionou dispositivo da Constituição da Paraíba que transformava distritos em municípios. Em razão de a ADI não ter sido proposta por Diretório Nacional, o STF, monocraticamente, julgou extinto o processo, decisão esta considerada *Liberal*.

Quadro 4.2.2.4.9.

Comportamento Decisório Escala F: Repartição de Competências

	ESCALA F		
	Repartição de Competências		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0
CELIO BORJA	(-)	0	0
CELSO MELLO	1	0	0
FRANCISCO REZEKI	1	0	0
MOREIRA ALVES	(-)	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0
PAULO BROSSARD	1	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0

Repartição de Competências. É integrada pela ADI-MC n. 158. A ADI-MC n. 158 impugnou lei estadual que desobrigava a aplicação, no Estado do Ceará, do horário de verão. O STF deferiu a cautelar, sob o argumento de que o tema seria de competência da União. A decisão, nestes termos, é considerada *Garantista*.

Quadro 4.2.2.4.10.

Comportamento Decisório Escala F: Federalismo Fiscal

	ESCALA F					
	Federalismo Fiscal					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	1	1	50%	25%	25%
ALDIR PASSARINHO	2	1	1	50%	25%	25%
CARLOS MADEIRA	2	1	1	50%	25%	25%
CELIO BORJA	1	1	1	33%	33%	33%
CELSO MELLO	2	1	1	50%	25%	25%
FRANCISCO REZEKI	1	1		50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	1	1	1	33%	33%	33%
NERI DA SILVEIRA	2	1	1	50%	25%	25%
OCTAVIO GALLOTTI	2	1	1	50%	25%	25%
PAULO BROSSARD	2	(-)	1	67%	0%	33%
SEPULVEDA PERTENCE	2	(-)	1	67%	0%	33%
SYDNEY SANCHES	2	1	1	50%	25%	25%

Federalismo Fiscal. Compõe-se de 04 (quatro) ações: ADI's-MC n. 84, n. 92, n. 128 e n. 155. A primeira e a última, propostas respectivamente pelos Governadores do Estado de Minas Gerais e Santa Catarina, questionaram dispositivo que estabelecia hipótese de não-incidência de ICMS e norma que anistiava contribuintes em débito com a Administração Tributária de multas e correção monetária. O STF deferiu ambas as liminares, suspendendo os dispositivos, decisões classificadas como *Garantistas*, porquanto rejeitam regras benéficas ao contribuinte. Em sentido contrário, tem-se a ADI-MC n. 92, que contestou anistia concedida pela Constituição do Amazonas e que foi indeferida pelo STF e que é, portanto, considerada *Liberal*, por manter dispositivo favorável ao contribuinte.

Por sua vez, a ADI-MC n. 128 merece comentário à parte. Trata-se de questionamento, pelo Governador de Alagoas, contra lei estadual que concedia uma série de benefícios fiscais, e que foi deferido em parte pelo STF. A decisão, por suspender, por um lado, alguns dispositivos que estabeleciam tratamento favorável ao contribuinte e, por outro, ao manter outros, é classificada como *indefinida*.

Quadro 4.2.2.4.11.

Comportamento Decisório Escala F: Repasse de Receitas

	ESCALA F					
	Repasse de Receitas					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	1	1	33%	33%	33%
ALDIR PASSARINHO	1	1	1	33%	33%	33%
CARLOS MADEIRA	1	1	1	33%	33%	33%
CELIO BORJA	(_)	2	1	0%	67%	33%
CELSO MELLO	(_)	2	1	0%	67%	33%
FRANCISCO REZEKI	(_)	1	(_)	0%	100%	0%
MOREIRA ALVES	1	1	1	33%	33%	33%
NERI DA SILVEIRA	1	1	1	33%	33%	33%
OCTAVIO GALLOTTI	(_)	2	1	0%	67%	33%
PAULO BROSSARD	1	1	1	33%	33%	33%
SEPULVEDA PERTENCE	(_)	2	1	0%	67%	33%
SYDNEY SANCHES	1	1	1	33%	33%	33%

Repasse de Receitas. São 03 (três) as ADI's que conformam a presente dimensão: ADI's-MC n. 95, n. 103 e n. 128. As ADI's-MC n. 95 e n. 103 discutem previsão constitucional que amplia os repasses de receitas, pelo Estado do Amazonas, a Municípios. No primeiro caso, questiona-se dispositivo que fixa o momento em que as receitas oriundas de ICMS devem ser repassadas ao ente local, enquanto a ADI-MC n. 103 impugna a previsão de percentual de tributo estadual arrecadado no Município que deveria ser a este repassado pelo Estado, via convênio. As decisões proferidas pelo STF foram divergentes, uma vez que a Corte deferiu, majoritariamente – 06 (seis) votos a 04 (quatro) –, a liminar, em relação à ADI-MC n. 95, indeferindo-a, porém, quanto à ADI-MC n. 103. Classificam-se as decisões em, respectivamente, em *Garantista*, pois suspende norma que ampliaria o repasse de receitas – e, por conseguinte, o fortalecimento – de entes locais, e *Liberal*, uma vez que o STF manteve a vigência de norma que estabelecia a obrigatoriedade de repasse a entes locais. Individualmente, os Ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Octávio Gallotti manifestaram-se, na ADI-MC n. 95, pelo indeferimento da ADI, de maneira que seus votos sejam considerados como *Liberais*.

A ADI-MC n. 128, conforme visto, questionou legislação do Estado do Alagoas que concede uma série de benefícios fiscais, bem como fixava a data de repasse do montante devido aos municípios e mecanismo de compensação de perdas inflacionárias dos recursos retidos para alimentar Fundo de Compensação dos Municípios. O STF concedeu

parcialmente a liminar. Em relação aos dispositivos afetos ao repasse de receitas, parte foi indeferida, enquanto parte foi deferida. Desta forma, classifica-se a decisão como *indefinida*.

Quadro 4.2.2.4.12.

Comportamento Decisório Escala F: Autonomia Federativa

	ESCALA F					
	Autonomia Federativa					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	4	2	14%	57%	29%
ALDIR PASSARINHO	1	3	2	17%	50%	33%
CARLOS MADEIRA	1	3	2	17%	50%	33%
CELIO BORJA	1	4	1	16,7%	66,7%	16,7%
CELSO MELLO	1	3	2	17%	50%	33%
FRANCISCO REZEKI	1	2	()	33%	67%	0%
MOREIRA ALVES	()	3	2	0%	60%	40%
NERI DA SILVEIRA	1	3	2	17%	50%	33%
OCTAVIO GALLOTTI	1	3	2	17%	50%	33%
PAULO BROSSARD	1	4	()	20%	80%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	1	3	2	17%	50%	33%
SYDNEY SANCHES	()	3	2	0%	60%	40%

Autonomia Federativa: A presente dimensão é composta por 07 (sete) ações: ADI-QO n. 97, ADI's-MC n. 107, n. 140, n. 144 e n. 160; ADI n. 149 e ADI-ED n. 160.

Parte substancial dessas ADI's tem em comum o fato de envolverem dispositivos de Constituições Estaduais obrigando os Municípios a seguirem políticas delas constantes. É o caso das ADI's-MC n. 107, n. 140 e n. 144. A ADI-MC n. 107, conforme visto, contestou dispositivo da Constituição do Estado do Amazonas que impunha, inclusive aos Municípios, a gratuidade na prestação do transporte coletivo. Um dos argumentos contrários à constitucionalidade da previsão residia na supressão da competência dos Municípios em legislar sobre a matéria. O STF indeferiu a liminar, decisão classificada como *Garantista*. Já as ADI's-MC n. 140 e n. 144 questionaram dispositivos de Constituições Estaduais que haviam imposto, ademais de entes da administração estadual, aos Municípios o dever de cancelar exonerações e rescisões, readmitindo os servidores (ADI-MC n. 140), bem como a data de pagamento do vencimento dos seus servidores (ADI-MC n. 144). Tanto a ADI-MC n. 140 como a ADI-MC n. 144, foram deferidas, de forma que ambas as decisões sejam classificadas como *Liberais*. Esta última, conforme visto, foi deferida parcialmente, mas com divergência entre seus Ministros. O resultado é classificado como *Liberal*, uma vez que

suspende dispositivo que tolhia a autonomia do Município. Individualmente, porém, a divergência ocorrida, contudo, não se referiu à suspensão do dispositivo quanto aos municípios, mas sim sobre a Administração Direta e Indireta. Nesses termos, todos os votos são considerados como *Liberais*.

Há, ademais, 04 (quatro) ADI's que dispõem sobre a criação de municípios, sendo 1ue 03 (três) têm o mesmo tema, criação do Município de Palmas, enquanto Capital de Tocantins (ADI-MC n. 160, ADI-QO n. 164 e ADI-ED n. 160). A derradeira ADI, ADI n. 149, envolve o questionamento, por Partido Político, de dispositivo da Constituição da Paraíba que transformava distritos em Municípios.

A ADI n. 149 foi declarada, monocraticamente, pelo seu Relator, Ministro Célio Borja, extinta sem julgamento do mérito, uma vez que o Partido Político não tinha juntado autorização do Diretório Nacional. Trata-se de decisão reputada *Liberal*, pois favorece a criação de novos entes federativos. A ADI-MC n. 160 – e ADI-ED n. 160, que se reportam à mesma ADI, mas compreendem 02 (dois) processos decisórios distintos – impugnou dispositivos da Constituição de Tocantins que estabeleciam Palmas como a nova Capital e criavam novos Municípios. O STF deferiu parcialmente a ADI, tendo suspenso o dispositivo referente à criação de Palmas, enquanto manteve a vigência de dispositivo afeto a outros municípios. A decisão, nesse sentido, é reputada como *Indefinida*, uma vez que, ao mesmo tempo que permite a criação de novos entes federativos, dificulta a criação do Município de Palmas (esta classificação é reiterada para o julgamento da ADI-ED n. 160, para os Ministros que dela participaram). Individualmente, tem-se na ADI-MC n. 160 o voto vencido do Ministro Paulo Brossard, que indeferia a liminar igualmente para o Município de Palmas, de sorte que o seu voto seja classificado como *Liberal*.

Por fim, quanto à ADI-QO n. 97, discutiu-se se a Advocacia Geral da União (em realidade, a Procuradoria Geral da República, que era quem lhe fazia as vezes) deveria atuar como defensor legis em ADI's que tivessem como objeto atos normativos estaduais. A decisão do STF foi pelo dever de defesa, uma decisão que pode ser classificada como *Liberal*, pois atribui às normas estaduais o mesmo rito do que as federais.

Quadro 4.2.2.4.13.**Comportamento Decisório Escala F: Síntese**

ESCALA F					
Síntese					
Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
26	17	11	48,1%	31,5%	20,4%
24	14	11	49%	29%	22%
26	17	9	50%	33%	17%
12	26	8	26%	57%	17%
17	24	11	33%	46%	21%
14	11	2	52%	41%	7%
19	15	10	43%	34%	23%
26	15	10	51%	29%	20%
23	18	10	45%	35%	20%
27	15	7	55%	31%	14%
20	19	10	41%	39%	20%
24	12	10	52%	26%	22%

Categoria L. É composta por 05 (cinco) ações, distribuídas em 02 (duas) dimensões: garantias penais e direitos políticos: ADI's n. 86, 82 e 109 e ADI's-MC n. 147 e n. 162.

Quadro 4.2.2.4.14.

Comportamento Decisório: Escala L

	ESCALA L					
	Garantias Penais			Direitos Políticos		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	1	0	4	0	0
ALDIR PASSARINHO	0	1	0	1	0	0
CARLOS MADEIRA	0	1	0	3	0	0
CELIO BORJA	0	1	0	2	0	0
CELSO MELLO	1	0	0	2	0	0
FRANCISCO REZEKI	0	(-)	0	(-)	0	0
MOREIRA ALVES	0	1	0	2	0	0
NERI DA SILVEIRA	0	1	0	2	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	0	1	0	2	0	0
PAULO BROSSARD	0	1	0	2	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0	1	0	0
SYDNEY SANCHES	0	1	0	1	0	0
	Síntese					
	Garantista	Liberal	Indefinido			
STF	4	1	0			
ALDIR PASSARINHO	1	1	0			
CARLOS MADEIRA	3	1	0			
CELIO BORJA	2	1	0			
CELSO MELLO	3	0	0			
FRANCISCO REZEKI	0	0	0			
MOREIRA ALVES	2	1	0			
NERI DA SILVEIRA	2	1	0			
OCTAVIO GALLOTTI	2	1	0			
PAULO BROSSARD	2	1	0			
SEPULVEDA PERTENCE	2	0	0			
SYDNEY SANCHES	1	1	0			

Garantias Penais. Integrada pela ADI-MC n. 162, cujo requerente é o Conselho Federal da OAB, e que questiona Medida Provisória que disciplinou temas afetos ao Direito Penal, instituindo nova modalidade e prisão provisória, estabelecendo a incomunicabilidade do preso e tipificando o crime de abuso de autoridade. O STF, em decisão majoritária, indeferiu o pedido de liminar, decisão esta caracterizada como *Liberal*. Individualmente, restaram vencidos os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, cujos votos são catalogados como *Garantistas*.

Direitos Políticos. As demais 04 (quatro) ações se referem a esta escala. As ADI's n. n. 86 e n. 82 têm objetos semelhantes, ato do TSE que resultou na negativa de inscrição do Partido Monarquista e do Partido Renovação Moral nas eleições para a presidência. O STF,

monocraticamente, não conheceu das ações, em razão da ilegitimidade das partes, uma vez que as ações haviam sido propostas pelos candidatos dos Partidos. As decisões são consideradas *Garantistas*, por dificultarem o pluralismo político. Nessa mesma linha, a ADI n. 109, proposta pelo Partido Liberal Progressista, contra lei federal que condicionou a utilização de horário eleitoral gratuito aos Partidos com representatividade no Congresso Nacional. O STF não conheceu da ação, em razão de ilegitimidade do Partido, uma vez que sua representatividade no Congresso era oriunda de parlamentar transfuguista e uma vez que a petição havia sido assinada pelo Presidente do Partido, que não gozava de capacidade postulatória. A decisão é considerada *Garantista*.

Por fim, tem-se a ADI-MC n. 147 ajuizada por Partido Político em face de ato do TSE que determinou que a apuração eleitoral seria realizada por Comissão Eleitoral e não por Junta Eleitoral, o que violaria exigência constante do Código Eleitoral. O STF indeferiu a liminar. Classifica-se a decisão como *Garantista*, porquanto flexibilizadora de rigor procedimental erigido pela legislação eleitoral formal.

Quadro 4.2.2.4.15.

Comportamento Decisório Percentual: Escala L

	ESCALA L		
	Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	80%	20%	0%
ALDIR PASSARINHO	50%	50%	0%
CARLOS MADEIRA	75%	25%	0%
CELIO BORJA	67%	33%	0%
CELSO MELLO	100%	0%	0%
FRANCISCO REZEKI	0%	0%	0%
MOREIRA ALVES	67%	33%	0%
NERI DA SILVEIRA	67%	33%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	67%	33%	0%
PAULO BROSSARD	67%	33%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	100%	0%	0%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%

Categoria P. É integrado por 33 ações: ADI's-MC n. 63, n. 87, n. 94, n. 96, n. 100, n. 105, n. 98, n. 51, n. 102, n. 111, n. 113, n. 116, n. 114, n. 115, n. 117, n. 120, n. 88, n. 112, n. 137, n. 127, n. 128, n. 134, n. 144, n. 150, n. 157, n. 89, n. 160, n. 161, n. 162; ADI's n. 14, n. 99, n. 130 e n. 131. Tais estão organizadas em 05 (cinco) dimensões: Processo

Legislativo, Autonomia Financeiro-Orçamentária, Organização Administrativa, Pesos e Contrapesos e Funções Atípicas.

Quadro 4.2.2.4.16.

Comportamento Decisório Escala P: Processo Legislativo

	ESCALA P					
	Processo Legislativo					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	6	7	0	46%	54%	0%
ALDIR PASSARINHO	5	6	0	45%	55%	0%
CARLOS MADEIRA	5	7	0	42%	58%	0%
CELIO BORJA	7	2	0	78%	22%	0%
CELSO MELLO	7	5	0	58%	42%	0%
FRANCISCO REZEKI	2	6	0	25%	75%	0%
MOREIRA ALVES	6	5	0	55%	45%	0%
NERI DA SILVEIRA	5	7	0	42%	58%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	5	6	0	45%	55%	0%
PAULO BROSSARD	5	7	0	42%	58%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	6	7	0	46%	54%	0%
SYDNEY SANCHES	5	6	0	45%	55%	0%

Processo Legislativo. Integrada por 13 ações: ADI-MC's n. 63, 96, n. 102, n. 105, n. 113, n. 117, n. 120, n. 130, n. 144, n. 150, n. 157, n. 161 e ADI n. 14.

Conforme visto, a ADI n. 14 compreendeu o questionamento, por entidade de classe, de lei federal que regulamentava a aplicação do teto constitucional para o Poder Judiciário, tendo incluído inclusive as vantagens pessoais, em alteração promovida no próprio processo legislativo. Diferentemente do ocorrido no julgamento da liminar, o STF julgou a ação procedente, declarando inconstitucional a inclusão das vantagens pessoais sob a incidência do teto remuneratório, de forma que a decisão seja considerada *Garantista*. Decisão idêntica foi proferida pelo STF no julgamento da ADI-MC n. 150, que envolvia o questionamento, pelo Governador de Rondônia, de alteração pelo Poder Legislativo em lei de sua iniciativa, a qual havia ampliado a remuneração de servidores. Já a ADI-MC n. 63, que envolvia o questionamento, pelo Governador de Alagoas, de Lei que dispunha sobre a remuneração dos membros do MP, por não ter sido encaminhada pelo Executivo, foi indeferida, resultado *Liberal*.

As ADI's-MC n. 96, n. 102, n. 113, n. 120, n. 105, n. 117, n. 144, n. 157 e n. 161 têm em comum o questionamento de dispositivos constitucionais que dispõem sobre temas afetos à iniciativa legislativa do Poder Executivo (ADI's-MC n. 102, n. 120, n. 105, n. 117 e n. 144)

ou do Poder Judiciário (ADI's-MC n. 113, n. 157 e n. 161) e ao Poder Judiciário e ao Ministério Público (ADI-MC n. 96), movimento de constitucionalização que posteriormente foi denominado como fraude à iniciativa legislativa.

Em relação às ADI's que envolvem a constitucionalização de temas reservados à iniciativa do executivo, tais como organização administrativa e número de secretarias (ADI-MC n. 102), remuneração de servidores (ADI's-MC n. 105, n. 117 e n. 120) e data de pagamento de vencimentos (ADI-MC n. 144), o STF deferiu as liminares constantes das ADI's-MC n. 102, n. 105 e 117, esta última majoritariamente, decisões consideradas *Liberais*, pois reforçam o processo legislativo. Em sentido contrário, o STF indeferiu a ADI-MC n. 120, resultado, portanto, classificado como *Garantista*. Individualmente, tem-se os votos vencidos dos Ministros Celso de Mello e Célio Borja, na ADI-MC n. 117, que são catalogados como *Garantistas*.

Já a ADI-MC n. 144 foi parcialmente deferida, tendo sido indeferida, por maioria, em relação à suspensão da fixação da data de pagamento para servidores da Administração Direta. Considera-se a decisão como *Garantista*, nada obstante o resultado pelo deferimento parcial, uma vez que se manteve em vigência a aplicação da norma à categoria – servidores da Administração Direta – cuja regulação seria reservada à iniciativa do Executivo. Individualmente, classificam-se como *Liberais* os votos dos Ministros Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Carlos Madeira, Francisco Rezek e Néri da Silveira, que a deferiam em sua totalidade.

Ainda quanto à iniciativa do Chefe do Executivo, mas agora concernente à sua omissão, tem-se a ADI n. 130 (em realidade, ADO), proposta por entidade de classe, que impugnou a omissão do Presidente da República em encaminhar projeto de lei dispendo sobre a criação da Advocacia Geral da União, conforme determinava o art. 29, §1º, da ADCT. Tal foi indeferida monocraticamente pelo seu relator, Ministro Sepúlveda Pertence, por perda de objeto, uma vez que projeto de lei havia sido encaminhado ao Congresso. A decisão é classificada como *Liberal*, porquanto não importa em constrangimento ao Poder Executivo a cumprir o seu poder de agenda.

Quanto às ações afetas à constitucionalização de temas reservados à iniciativa do Poder Judiciário, tais como remuneração (ADI-MC n. 113) e Organização Judiciária (ADI's-MC n. 157 e n. 161), o STF deferiu as ADI's-MC n. 157 e n. 161, resultado este considerado *Liberal*, uma vez que fortalece o processo legislativo. O STF, sem embargo, indeferiu o pedido de liminar da ADI-MC n. 113, proposta pelo Governador do Estado do Paraná,

resultado classificado como *Garantista*. Mesma decisão foi alcançada na ADI-MC n. 96, que impugnou dispositivo da Constituição do Amazonas que estabelecia os padrões remuneratórios da carreira do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Quadro 4.2.2.4.17.

Comportamento Decisório Escala P: Autonomia Financeiro-Orçamentária

	ESCALA P					
	Autonomia Financeiro-Orçamentária					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	2	1	0	67%	33%	0%
ALDIR PASSARINHO	1	1	0	50%	50%	0%
CARLOS MADEIRA	2	1	0	67%	33%	0%
CELIO BORJA	2	(-)	0	100%	0%	0%
CELSO MELLO	2	1	0	67%	33%	0%
FRANCISCO REZEKI	1	(-)	0	100%	0%	0%
MOREIRA ALVES	2	1	0	67%	33%	0%
NERI DA SILVEIRA	2	1	0	67%	33%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	2	1	0	67%	33%	0%
PAULO BROSSARD	2	1	0	67%	33%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	2	(-)	0	100%	0%	0%
SYDNEY SANCHES	1	1	0	50%	50%	0%

Autonomia Financeiro-Orçamentária. Integrada por 03 (três) ações: ADI's-MC n. 96, n. 115 e n. 127. A ADI-MC n. 96, ajuizada pelo Governador do Amazonas em face de dispositivo constitucional que definia o padrão remuneratório dos membros do Poder Judiciário e Ministério Público, foi indeferida pelo STF, decisão de cunho *Garantista*, mesmo resultado proferido na ADI-MC n. 115, cujo objeto era constitucionalização do padrão remuneratório dos membros do Tribunal de Contas. Quanto à ADI-MC n. 127, que questionou uma série de dispositivos da Constituição do Estado de Alagoas, havia dispositivo específico que fixava a data de repasse orçamentário, pelo Poder Executivo, aos demais Poderes, estabelecendo como crime de responsabilidade o descumprimento da mesma. O STF deu provimento parcial à liminar, suspendendo, dentre outros, o dispositivo em questão, decisão reputada *Liberal*⁷⁴.

⁷⁴ Os Ministros Célio Borja e Sepúlveda Pertence não participaram da deliberação deste dispositivo em específico.

Quadro 4.2.2.4.18.

Comportamento Decisório Escala P: Organização Administrativa

	ESCALA P					
	Organização Administrativa					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	7	2	0	78%	22%	0%
ALDIR PASSARINHO	6	2	0	75%	25%	0%
CARLOS MADEIRA	5	4	0	56%	44%	0%
CELIO BORJA	3	6	0	33%	67%	0%
CELSO MELLO	3	6	0	33%	67%	0%
FRANCISCO REZEKI	4	1	0	80%	20%	0%
MOREIRA ALVES	7	2	0	78%	22%	0%
NERI DA SILVEIRA	7	2	0	78%	22%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	6	3	0	67%	33%	0%
PAULO BROSSARD	7	2	0	78%	22%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	3	5	0	38%	63%	0%
SYDNEY SANCHES	5	2	0	71%	29%	0%

Organização Administrativa. É composta por 09 (nove) ações: ADI's-MC n. 94, n. 100, n. 116, n. 114, n. 88, n. 112 e n. 89, e pelas ADI's n. 51 e n. 99.

Destas, 06 (seis) dizem respeito à regulação de formas alternativas de acesso ao serviço público, casos das ADI's-MC n. 88, n. 89, n. 94, n. 100, n. 112 e n. 114. Invariavelmente, estas ADI's questionam dispositivos que promovem a transposição ou transformação de cargos (ADI's-MC n. 94 e n. 89), a efetivação de estáveis e ampliação das hipóteses de servidores estáveis (ADI's-MC n. 88, n. 100 e n. 114), ou ambos (ADI-MC n. 112). É importante destacar que todas as ações foram deferidas pelo STF, seja *in totum* (ADI's-MC n. 88, n. 94, n. 100 e n. 114), seja parcialmente (ADI's-MC n. 89 e n. 112). No caso das decisões pelo deferimento total, tais são classificadas como *Garantistas*, porquanto resultam na manutenção de formalismos administrativos, tal como a exigência de concurso público. Nada obstante a uniformidade de comportamento institucional, apenas a ADI-MC n. 94 foi decidida unanimemente. Individualmente, foram vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Francisco Rezek, Carlos Madeira, Célio Borja e Celso de Mello, na ADI-MC n. 100; os Ministros Célio Borja, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, na ADI-MC n. 114 e os Ministros Celso de Mello, Octávio Gallotti, Célio Borja e Sepúlveda Pertence, na ADI-MC n. 88, cujos votos são classificados como *Liberais*. Já em relação às ADI's-MC n. 89 e n. 112, classifica-se a ADI-MC n. 112 como *Indefinida*, uma vez que o STF, por um lado, não suspendeu dispositivo que concedia estabilidade a empregados de empresas públicas, mas, por outro, suspendeu dispositivos que franqueavam acesso em cargos diversos aos de origem

no caso de desvio de função. Individualmente, restaram vencidos os Ministros Celso de Mello, Célio Borja e Carlos Madeira, que indeferiram a liminar em relação ao dispositivo afeto ao enquadramento em outro cargo, de forma que seus votos sejam classificados como *Liberais*. A ADI-MC n. 89, nada obstante o fato de o STF ter deferido parcialmente a liminar, em realidade atendeu a petição na íntegra, de forma que sua decisão seja classificada como *Garantista*⁷⁵.

Por sua vez, a ADI-MC n. 116 e a ADI n. 51 dizem respeito à diversificação – e ampliação – de formas de nomeação na Alta Administração (ADI n. 51) ou em Poder do Estado (ADI-MC n. 116). A ADI n. 51, cuja liminar foi analisada em composição anterior, questionou norma de Universidade Pública que estabelecia a via eletiva, para fins de provimento do cargo de Reitor, tendo o STF declarado procedente a ação. Trata-se de resultado *Garantista*. A ADI-MC n. 116, por sua vez, equiparava a forma de provimento do auditor do Tribunal de Contas à do seu conselheiro, via indicação e nomeação. O STF, contudo, indeferiu a liminar, decisão esta classificada como *Liberal*.

Por fim, tem-se a ADI n. 99, proposta por entidade de classe contra Decreto do Chefe do Executivo que promovia a contratação temporária de professores, em razão de movimento grevista. O STF não conheceu da ação, em razão da inadequação da via para combater ato regulamentar. Trata-se de decisão *Liberal*, por manter dispositivo que flexibilizou a regra de acesso via concurso público.

⁷⁵ Um único dispositivo teve sua suspensão indeferida. Esta, porém, em nenhum momento foi abordado na petição inicial, de forma que o seu indeferimento é ignorado para os fins da presente classificação.

Quadro 4.2.2.4.19

Comportamento Decisório Escala P: Pesos e Contrapesos

	ESCALA P					
	Pesos e Contrapesos					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	8	0	1	89%	0%	11%
ALDIR PASSARINHO	8	0	1	89%	0%	11%
CARLOS MADEIRA	7	1	1	78%	11%	11%
CELIO BORJA	6	3	0	67%	33%	0%
CELSO MELLO	5	3	1	56%	33%	11%
FRANCISCO REZEKI	4	0	0	100%	0%	0%
MOREIRA ALVES	9	0	0	100%	0%	0%
NERI DA SILVEIRA	8	1	0	89%	11%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	7	1	1	78%	11%	11%
PAULO BROSSARD	7	1	1	78%	11%	11%
SEPULVEDA PERTENCE	6	2	1	67%	22%	11%
SYDNEY SANCHES	7	1	1	78%	11%	11%

Pesos e Contrapesos. É integrada por 09 (nove) ações: ADI's-MC n. 98, n. 102, n. 111, n. 128, n. 137, n. 127, n. 134 e n. 160, bem como pela ADI n. 131.

Há 04 (quatro) ADI's que visam a estabelecer mecanismos de controle externo, seja sobre o Poder Judiciário (ADI-MC n. 137 e ADI-MC n. 98), sobre o Poder Executivo (ADI's-MC n. 111 e n. 127) ou sobre ambos (ADI-MC n. 134). Todas foram deferidas pelo STF, à exceção da ADI-MC n. 134, cujo pedido de liminar foi, por maioria, parcialmente deferido no que tange à convocação de membros de outro Poder pelo Poder Legislativo. São resultados contrários ao robustecimento de mecanismos de controle, e, portanto, *Garantistas*.

Individualmente, os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence restaram parcialmente vencidos na ADI-MC n. 98, tendo suspenso apenas dispositivos que determinava a aposentadoria compulsória de desembargadores e membros do Tribunal de Contas, enquanto na ADI-MC n. 137, restou novamente vencido o Ministro Celso de Mello, de maneira que os seus votos sejam considerados *Indefinidos*, para o primeiro caso, e *Liberal* para o segundo. Na ADI-MC n. 134, por sua vez, restaram vencidos os Ministros Paulo Brossard, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Carlos Madeira, cujo comportamento é classificado como *Liberal*.

Já a ADI-MC n. 102 questiona dispositivo constitucional estadual que, para além de definir o quantitativo de Secretarias do Governo do Amazonas, sujeita o Chefe do Executivo a crime de responsabilidade, em caso de desrespeito à organização definida. O STF deferiu a medida de forma unânime, resultado *Garantista*. Dispositivo semelhante de intervenção de um Poder em outro, com efeitos punitivos, é objeto de questionamento da ADI-MC n. 127, que, para além de prever o afastamento, pela Assembleia Legislativa Estadual, de autoridade civil ou militar denunciada, sujeitava uma série de cargos da alta administração estadual à aprovação do Poder Legislativo, com a restrição do Poder de Provimento do Chefe do Executivo. Muito embora o STF tenha deferido, parcialmente, a liminar, o que enseja a categorização do resultado como *Indefinido*, houve divergência parcial dos Ministros Celso de Mello, Célio Borja e Sepúlveda Pertence, tendo votado pelo indeferimento das normas que dispunham sobre provimento cruzado – *Liberais*; bem como dos Ministros Néri da Silveira e de Moreira Alves, pela suspensão de todos os dispositivos que dispunham sobre a necessidade de sujeição de informação do Poder Executivo ao Legislativo, votos estes *Garantistas*.

A ADI-MC n. 160 também aborda o tema do provimento cruzado, ao questionar dispositivo da Constituição do Estado de Tocantins que previa a nomeação, de desembargadores, pelo Chefe do Executivo. O STF deferiu parcialmente a liminar, mas, em relação ao tema do provimento cruzado, suspende a sua vigência, vencidos, porém, os Ministros Sydney Sanches e Néri da Silveira, de forma que os comportamentos sejam, respectivamente, classificados como *Garantista* (STF) e *Liberais*.

Outra tentativa de sujeição do Poder Executivo pelo Legislativo é objeto da ADI-MC n. 128, que questionou legislação do Estado de Alagoas que concedia uma série de benefícios fiscais e condiciona a vigência de decreto do executivo dispondo sobre processo administrativo tributário à anuência da Assembleia Legislativa. O STF concedeu parcialmente a liminar, mas, em relação ao ponto em questão, suspendeu a sua vigência, vencido o Ministro Célio Borja. Classifica-se, assim, a decisão em *Garantista* e o voto como *Liberal*.

Tentativa de ampliação de garantia individual foi objeto de questionamento pela ADI n. 131, proposta em face da Constituição do Rio de Janeiro, em face de dispositivo que ampliava o escopo da imunidade parlamentar dos vereadores. O STF não conheceu da ação, dada a ausência de comprovação de autorização do Diretório Nacional, por parte do Partido Político requerente, bem como por incapacidade postulatória da autora. A decisão manteve

norma que fortalecia a garantia individual dos membros do Legislativo, sendo, assim, considerada como *Garantista*.

Quadro 4.2.2.4.20.

Comportamento Decisório Escala P: Funções Atípicas

	ESCALA P					
	Funções Atípicas					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	3	0	0	100%	0%	0%
ALDIR PASSARINHO	3	0	0	100%	0%	0%
CARLOS MADEIRA	3	0	0	100%	0%	0%
CELIO BORJA	3	0	0	100%	0%	0%
CELSO MELLO	2	1	0	67%	33%	0%
FRANCISCO REZEKI	(_)	0	0	0%	0%	0%
MOREIRA ALVES	3	0	0	100%	0%	0%
NERI DA SILVEIRA	3	0	0	100%	0%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	3	0	0	100%	0%	0%
PAULO BROSSARD	3	0	0	100%	0%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	2	1	0	67%	33%	0%
SYDNEY SANCHES	3	0	0	100%	0%	0%

Funções Atípicas. Compõe-se de 03 ações: ADI n. 99 e ADI's-MC n. 87 e n. 162. O objeto do questionamento da ADI n. 99, conforme visto, é decreto que dispôs sobre a contratação temporária de professores, em razão da greve da categoria no Estado do Mato Grosso, sob o argumento de violação à legalidade. Alegação semelhante é utilizada na ADI-MC n. 87, cujo requerente é o Conselho Federal da OAB, em face de resolução do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que havia aumentado o valor de custas e emolumentos judiciais. Por fim, a ADI-MC n. 162 contesta medida provisória que dispôs sobre temas afetos ao direito penal.

A primeira ADI foi extinta sem julgamento do mérito, dada a sua inadequação para contestar Decreto, enquanto as outras duas foram indeferidas. As 03 (três) decisões são classificadas como *Garantistas*, porquanto resultam na manutenção de atos normativos do chefe do executivo (ADI n. 99 e ADI-MC n. 162) ou de ato normativo do Poder Judiciário (ADI-MC n. 87). Individualmente, restaram vencidos os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, na ADI-MC n. 162, de forma que seus votos sejam classificados como *Liberais*.

Quadro 4.2.2.4.21.

Comportamento Decisório Escala P: Síntese

ESCALA P					
Síntese					
Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
23	9	1	70%	27%	3%
21	8	1	64%	24%	3%
19	12	1	58%	36%	3%
18	11	0	55%	33%	0%
16	15	1	48%	45%	3%
9	7	0	27%	21%	0%
24	7	0	73%	21%	0%
22	10	0	67%	30%	0%
20	10	1	61%	30%	3%
21	10	1	64%	30%	3%
16	15	1	48%	45%	3%
19	9	1	58%	27%	3%

Categoria T. A categoria em questão é composta por 06 (seis) ações – ADI's-MC n. 84, n. 92, n. 124, n. 87, n. 128 e n. 155 –, distribuídas em 02 (duas) dimensões: Tributos Subnacionais e Administração Tributária.

Quadro 4.2.2.4.22.

Comportamento Decisório Escala T: Tributos Subnacionais

	ESCALA T					
	Tributos Subnacionais					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	3	1	1	60%	20%	20%
ALDIR PASSARINHO	3	1	1	60%	20%	20%
CARLOS MADEIRA	3	1	1	60%	20%	20%
CELIO BORJA	2	1	1	50%	25%	25%
CELSO MELLO	3	1	1	60%	20%	20%
FRANCISCO REZEKI	1	1	(_)	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	2	1	1	50%	25%	25%
NERI DA SILVEIRA	3	1	1	60%	20%	20%
OCTAVIO GALLOTTI	3	1	1	60%	20%	20%
PAULO BROSSARD	3	(_)	1	75%	0%	25%

SEPULVEDA PERTENCE	3	(_)	1	75%	0%	25%
SYDNEY SANCHES	3	1	1	60%	20%	20%

Tributos Subnacionais. É integrada por 05 (cinco) ADI's, ADI's-MC n. 84, n. 92, n. 87, n. 128 e n. 155, dos quais 04 (quatro) compreendem o questionamento, por Governador, de benefícios fiscais concedidos tanto em texto constitucional (ADI's-MC n. 84, n. 92 e n. 155) ou em lei estadual (ADI-MC n. 128). Destes, o STF indeferiu a ADI-MC n. 92, proposta pelo Governador do Estado do Amazonas, em face de concessão de anistia a multas decorrentes de débitos fiscais, decisão classificada como *Liberal*, por manter dispositivo favorável ao contribuinte. Diferentemente, o STF deferiu o pedido de liminar constante das ADI's-MC n. 84 e n. 155, a primeira contrária a dispositivo que previa hipóteses de não incidência de ICMS e a segunda contra a concessão de anistia a multas decorrentes de débitos fiscais. As decisões são consideradas *Garantistas*. Por fim, a ADI-MC n. 128 foi parcialmente deferida, tendo o STF suspenso parte dos benefícios, enquanto manteve outros. Desta forma, a decisão é classificada como *Indefinida*.

Por fim, tem-se a ADI-MC n. 87, proposta contra resolução de Tribunal de Justiça Estadual, que aumentava o valor de custas e emolumentos judiciais. O STF indeferiu a ação, decisão considerada como *Garantista*.

Quadro 4.2.2.4.23.

Comportamento Decisório Escala T: Administração Tributária

	ESCALA T		
	Administração Tributária		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0
CELIO BORJA	1	0	0
CELSO MELLO	1	0	0
FRANCISCO REZEKI	(_)	0	0
MOREIRA ALVES	1	0	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0
PAULO BROSSARD	1	0	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0

Administração Tributária. É composta pela ADI-MC n. 124, proposta por Governador do Estado em face de dispositivo constitucional que estabelecia prazo para deliberação em processo administrativo tributário, sob risco de arquivamento. O STF deferiu a ação, suspendendo regra benéfica ao contribuinte, de forma que a configurar o resultado como *Garantista*.

Quadro 4.2.2.4.24.

Comportamento Decisório Escala T: Síntese

	ESCALA T					
	Síntese					
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%
ALDIR PASSARINHO	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%
CARLOS MADEIRA	4	1	1	67%	17%	17%
CELIO BORJA	3	1	1	60%	20%	20%
CELSO MELLO	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%
FRANCISCO REZEKI	1	1	0	50%	50%	0%
MOREIRA ALVES	3	1	1	60%	20%	20%
NERI DA SILVEIRA	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%
OCTAVIO GALLOTTI	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%
PAULO BROSSARD	4	0	1	80%	0%	20%
SEPULVEDA PERTENCE	4	0	1	80%	0%	20%
SYDNEY SANCHES	4	1	1	66,7%	16,7%	16,7%

Categoria A. São 19 as ações judiciais que compreendem discussão sobre a competência e o exercício da função jurisdicional pelo STF: ADI's-MC n. 63, n. 83, n. 87, n. 88, n. 89, n. 105, n. 107, n. 122, n. 127, n. 128, n. 162, 163, bem como pelas ADI's n. 51, n. 82, 86, n. 99, n. 109, n. 130, n. 131 e n. 149.

Quadro 4.2.2.4.25.

Comportamento Decisório Escala A

	ESCALA A					
	Questões Políticas			Condições da Ação		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	1	0	0	2	7	0
ALDIR PASSARINHO	1	0	0	1	4	0
CARLOS MADEIRA	1	0	0	2	4	0
CELIO BORJA	1	0	0	2	4	0
CELSO MELLO	1	0	0	2	3	0
FRANCISCO REZEKI	(-)	0	0	1		0
MOREIRA ALVES	1	0	0	1	3	0
NERI DA SILVEIRA	1	0	0	2	3	0
OCTAVIO GALLOTTI	1	0	0	2	3	0
PAULO BROSSARD	1	0	0	2	3	0
SEPULVEDA PERTENCE	1	0	0	2	4	0
SYDNEY SANCHES	1	0	0	1	2	0
	Processo Decisório			Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	0	0	8	3	7	8
ALDIR PASSARINHO	0	0	8	2	4	8
CARLOS MADEIRA	0	0	8	3	4	8
CELIO BORJA	0	0	8	3	4	8
CELSO MELLO	0	0	7	3	3	7
FRANCISCO REZEKI	0	0	2	1	0	2
MOREIRA ALVES	0	0	8	2	3	8
NERI DA SILVEIRA	0	0	8	3	3	8
OCTAVIO GALLOTTI	0	0	8	3	3	8
PAULO BROSSARD	0	0	5	3	3	5
SEPULVEDA PERTENCE	0	0	8	3	4	8
SYDNEY SANCHES	0	0	8	2	2	8

Questões Políticas. Integrada pela ADI-MC n. 162, direcionada contra medida provisória. O STF, ao apreciar a medida, manifestou-se pela possibilidade de a Corte se manifestar em relação a questões políticas, estando habilitada a apreciar o preenchimento dos requisitos de relevância e urgência, para fins de edição de medida provisória. Trata-se de decisão considerada *Garantista*.

Quadro 4.2.2.4.26.

Comportamento Decisório Percentual: Condições da Ação

	ESCALA A		
	Condições da Ação		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	30%	70%	0%
ALDIR PASSARINHO	33%	67%	0%
CARLOS MADEIRA	43%	57%	0%
CELIO BORJA	43%	57%	0%
CELSO MELLO	33%	67%	0%
FRANCISCO REZEKI	100%	0%	0%
MOREIRA ALVES	40%	60%	0%
NERI DA SILVEIRA	50%	50%	0%
OCTAVIO GALLOTTI	50%	50%	0%
PAULO BROSSARD	50%	50%	0%
SEPULVEDA PERTENCE	43%	57%	0%
SYDNEY SANCHES	50%	50%	0%

Condições da Ação. Composta por 10 (dez) ações: ADI's n. 51, n. 82, n. 86, n. 89, n. 99, n. 109, n. 130 e n. 131, bem como ADI's-MC n. 107 e n. 127. A ADI n. 99 foi extinta sem julgamento do mérito, em razão de entendimento quanto à inadequação da via para questionar Decreto. Trata-se de decisão considerada *Liberal*. Este também foi o objeto da ADI n. 51, que questionou Ato Normativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O STF decidiu, majoritariamente, por conhecer da ação, decisão esta *Garantista*. Individualmente, porém, restou vencido o Ministro Celso de Mello, cujo voto é classificado como *Liberal*.

Já as ADI's n. 86 e n. 82, bem como as ADI's-MC n. 107 e n. 127 compreenderam discussão sobre a legitimidade ativa da requerente. Nos primeiros dois casos, as ações foram propostas por integrantes de Partido Político, de forma que o STF, monocraticamente, não conheceu das ações, resultados *Liberals*.

Quanto às ADI's-MC n. 107 e n. 127, estas compreenderam, respectivamente, discussão sobre a legitimidade de uma das requerentes, sindicato estadual, como legitimada ativa e sobre a atribuição de capacidade postulatória institucional a Governador do Estado e a outros legitimados do art. 103, da Constituição. Quanto à ADI-MC n. 107, o STF aceitou a

legitimidade ativa de entidade de classe de âmbito nacional, mas não excluiu de pronto o sindicato, que havia suscitado seu “interesse de agir” no tema. Apenas o Ministro Aldir Passarinho votou pela exclusão, de pronto, do Sindicato do rol de requerente. A decisão do STF é considerada *Garantista*, enquanto o voto do Ministro Aldir Passarinho⁷⁶ é classificado como *Liberal*. Já em relação à ADI-MC n. 127, após voto do relator, Ministro Celso de Mello pela extinção do processo sem julgamento de mérito, por ausência de capacidade postulatória pelo Governador, o STF, unanimemente, reconheceu a capacidade postulatória institucional para todos os legitimados ativos, à exclusão dos Partidos Políticos e das entidades de classe de âmbito nacional e confederações sindicais. Trata-se de decisão *Garantista*, pois resulta na apreciação da ação em questão.

A exigência de comprovação de capacidade postulatória ou, em outras palavras, a necessidade de a petição ser firmada por advogado, havia sido abordada anteriormente, nas ADI's n. 109 e n. 131, proposta por Partido Político em face, respectivamente, de legislação federal disciplinando a distribuição de tempo de propaganda eleitoral e de dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro que ampliava a imunidade parlamentar de vereadores. O STF não conheceu de ambas as ações pelo fato em questão, bem como, especificamente para a ADI n. 131, pela ausência de comprovação de autorização pelo Diretório Nacional, resultado considerado *Liberal*. A ausência de comprovação de autorização pelo Diretório Nacional também prejudicou a apreciação da ADI n. 149, não conhecida por decisão monocrática do Ministro Célio Borja.

Já a ADI n. 130 (em realidade ADO) também não foi conhecida por decisão monocrática do Ministro Sepúlveda Pertence, eis que o objeto da ação, omissão legislativa do Chefe do Executivo teria sido suprida com o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso. A decisão é classificada como *Liberal*.

Processo decisório. Integrado por 08 (oito) ações: ADI's-MC n. 63, n. 83, n. 88, n. 87, n. 105, n. 128, n. 122 e n. 89. Todas envolvem um mesmo tipo de deliberação, converter o julgamento em pedido de diligência para o requerente apresentar dados para comprovar o *periculum in mora*. As decisões são classificadas como *Indefinidas*⁷⁷.

⁷⁶ Em voto disponível, quem parece ter se manifestado pela ilegitimidade ativa foi o Ministro Paulo Brossard. Contudo, a ata registra a divergência no Ministro Aldir Passarinho, que não apresentou voto escrito.

⁷⁷ Em um primeiro momento, estas decisões foram classificadas como *Liberais*. A percepção inicial era a de que o STF converteria o julgamento em diligência para evitar a necessidade de decidir o tema. Em um segundo momento, porém, e dada a manifestação de alguns Ministros (vide o próximo capítulo), compreendeu-se a decisão de forma diversa, como uma forma para melhor subsidiar a decisão dos Ministros e evitar a necessidade de indeferimento, por ausência de elementos como o *periculum in mora*. Decide-se, assim, por registrar este tipo de deliberação, atribuindo-lhe, porém, classificação como *indefinida*.

Quadro 4.2.2.4.27.

Comportamento Decisório Percentual: Síntese

	ESCALA A		
	Síntese		
	Garantista	Liberal	Indefinido
STF	21%	37%	42%
ALDIR PASSARINHO	20%	27%	53%
CARLOS MADEIRA	25%	25%	50%
CELIO BORJA	25%	25%	50%
CELSO MELLO	21%	29%	50%
FRANCISCO REZEKI	50%	0%	50%
MOREIRA ALVES	21%	21%	57%
NERI DA SILVEIRA	27%	20%	53%
OCTAVIO GALLOTTI	27%	20%	53%
PAULO BROSSARD	33%	25%	42%
SEPULVEDA PERTENCE	25%	25%	50%
SYDNEY SANCHES	23%	15%	62%

CAPÍTULO 5

FIDELIDADE, ÁLIBI E TRAIÇÃO: PERSPECTIVAS SOBRE O COMPORTAMENTO DECISÓRIO INSTITUCIONAL E INDIVIDUAL DO STF

Avalia-se, neste momento, os dados compilados anteriormente, sob 03 (três) perspectivas: *fidelidade, álibi e traição*.

Fidelidade compreende a interpretação dos dados a partir de perspectiva técnico-jurídica. Em outras palavras, sugere-se explicação dos resultados obtidos em cada categoria e traduzidos em escalas, a partir de argumentos jurídicos.

Traição, por sua vez, assume hipótese oposta. Haveria elementos alheios à realidade jurídica que poderiam explicar o comportamento apresentado pelo STF, sejam eles institucionais (contexto econômico) ou atitudinais (predisposição de seus Ministros).

Álibi envolve hipótese híbrida. A influência do mundo jurídico se faz presente, mas é conformada por fatores alheios a tal universo.

O Capítulo se organiza em 02 (duas) seções. A primeira, reservada ao comportamento da instituição STF, se operacionaliza em subtópicos vocacionados a cada categoria. A segunda se destina ao comportamento individual de cada Ministro.

5.1. O Comportamento do STF

A amostra utilizada compreende todas as ADI's julgadas entre 88 e 89, totalizando 94⁷⁸ ações do controle concentrado de constitucionalidade (ADI e ADO, únicos instrumentos em vigência à época).⁷⁹ Parte substancial dos casos foi classificado sob a Categoria F (59%), grande parte como consequência dos questionamentos levados a efeito por Governadores contra as então recém-aprovadas constituições estaduais. Foram igualmente frequentes as classificações sob a Categoria P (56%) e a Categoria E (48%).⁸⁰ O período compreendeu número menor de casos afetos à Categoria T (16%) e ainda mais reduzido de discussões sobre direitos individuais – Categoria L (11%).

Deste universo de ações, 42 foram julgadas procedentes pelo STF (45%), sendo que 08 (oito) assim o foram parcialmente. Por sua vez, 19 (20%) não foram conhecidas, tendo sido extintas sem julgamento do mérito. Por fim, 32 foram indeferidas (34%).

Uma vez, porém, ressignificados sob o modelo proposto nesta Tese, os resultados do STF podem ser retratados de forma diversa, tal como visualizável no **Quadro 5.1**.

⁷⁸ Destas, 10 foram decididas monocraticamente.

⁷⁹ A ADPF, muito embora prevista no texto constitucional, somente veio a ser operacionalizada em 1999, com a Lei n. 9.882.

⁸⁰ Rememora-se, aqui, que os casos estão sujeitos a serem classificados em mais de uma categoria, hipótese das multicategorias, de forma que, em termos absolutos, as 94 ações estão sujeitas a serem classificadas em mais de uma categoria e, portanto, serem contabilizadas tantas vezes quantas forem as categorias nas quais foram catalogadas.

Quadro 5.1.

Síntese STF: Escalas e Resultados⁸¹

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	18	24	3	45
	Empresarial	3	1	0	
	Empresa Estatal	1	6	0	
	Estado Empregador	10	15	3	
	Ordem Social	4	2	0	
F	Síntese	26	18	11	55
	Simetria	21	11	7	
	Repartição Competências	1	1	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	1	4	2	
L	Síntese	9	1	0	10
	Liberdades	1	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	8	0	0	
P	Síntese	32	19	2	53
	Processo Legislativo	7	11	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	5	4	0	
	Organização Administrativa	8	2	0	
	Pesos e Contrapesos	9	2	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	13	1	1	15
	Tributos Federais	2	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	18	9	32
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	18	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.1.1. Escala E

Há, conforme visto, 45 casos na Categoria E, resultado do julgamento de 42 ADI's, das quais 16 foram indeferidas (38%), 21 importaram na suspensão de dispositivos questionados

⁸¹ Fruto de 42 ADI's, das quais 03 (três) computadas mais de uma vez, por comportarem mais de uma dimensão na mesma categoria (ADI's-MC n. 144, n. 112 e n. 140).

(50%) – sendo 05 (cinco) parcialmente deferidas –, e 05 (cinco) não foram conhecidas (12%).

Ressignificadas as decisões, extrai-se comportamento institucional preponderantemente *Liberal*, ou seja, favorável, em termos gerais, ao particular ou ao Estado enquanto agente econômico.

Figura 5.1.1.1.
STF: Panorama Escala E

Esmiuçando-se, porém, a presente Escala, a partir de perspectivas mais pormenorizadas (subescalas), constata-se que o STF não mantém o mesmo padrão decisório.

Empresarial

O STF, ao apreciar o universo restrito de casos (n=4) que integram a presente decisão, indeferiu 03 (três) ações e não conheceu uma. Destas, 03 (três) questionavam políticas intervencionistas na ordem econômica, enquanto outra impugnava ato normativo de afastava a aplicação imediata de dispositivo constitucional restritivo ao livre mercado. A atuação do STF privilegia comportamento considerado *Garantista* (75%).

Fidelidade. O STF analisou liminarmente as ações. A apreciação da liminar é caracterizada pela conjugação de 02 (dois) requisitos: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*. Em outras palavras, deve o requerente demonstrar a plausibilidade do argumento jurídico, bem como a irreparabilidade do dano ao patrimônio a ser tutelado. Dentre os casos, 03 (três) teriam falhado em preencher o requisito do *periculum in mora*. O caso não apreciado, por sua vez, teria sido ajuizado por autor totalmente estranho ao regramento constitucional da ADI, de legitimidade restrita a rol taxativo.

Traição. É possível supor que o contexto econômico da época, caracterizado por hiperinflação e tentativas econômicas de controlá-la, tenha influenciado o STF na maneira de apreciar políticas econômicas? Esta é a hipótese de traição.⁸² O STF teria prestado deferência às políticas econômicas, evitando avaliar a legitimidade das mesmas. O resultado teria sido o indeferimento das ações ou a resistência em apreciar as ações sobre tal assunto, fosse a política econômica intervencionista ou deferencial ao livre mercado.

Álibi. Quais são os critérios que norteiam a demonstração do *periculum in mora*? A hipótese de álibi é a de que requisito jurídico é pretexto de subjetivismo, permitindo à Corte e ao julgador ampla discricionariedade em sua utilização, de forma que um mesmo caso possa suscitar posicionamentos distintos quanto ao (não) preenchimento do *periculum in mora*. Emblemática seria a ADI-MC n. 49.

Empresa Estatal

Das 07 (sete) ações que integram a dimensão em questão, o STF indeferiu uma ADI, não conheceu de outra e deferiu 05 (cinco) das quais 02 (duas) parcialmente. Destas, 02 (duas) questionaram atos estatais promovendo a privatização de empresas estatais, uma contemplava decisão por renovação automática de serviço público e outras 04 (quatro) contestavam a tentativa de estender regras de direito público (estabilidade) a empresas estatais estaduais. As decisões do STF evidenciam prevalência de comportamento *Liberal* (86%).

Fidelidade. A clareza do texto constitucional quanto à excepcionalidade do exercício da atividade econômica e à sujeição dos agentes estatais que a exercem ao regime jurídico de direito privado seria a hipótese norteadora de fidelidade para explicar o indeferimento de ADI questionando a privatização de empresa estatal. Já o deferimento de ações contrárias a

⁸² Esta perspectiva aparece em Arantes (1997), mas aplicada às medidas do Governo Collor.

dispositivos publicizantes destas mesmas empresas estatais se justificaria, para além da plausibilidade jurídica acima exposta, pela demonstração dos riscos à administração pública (direta e indireta), caso prevalecessem os mecanismos de estabilização de empregados. O caso não apreciado, por sua vez, teria sido ajuizado por autor totalmente estranho ao regramento constitucional da ADI, de legitimidade restrita a rol taxativo.

Traição. É possível supor que a crise fiscal do Estado tenha influenciado o STF a respeitar políticas de redução do tamanho do Estado, seja por meio de sua retirada da ordem econômica, seja por meio da redução dos seus quadros de pessoal? Esta é a hipótese de traição, que ressaltaria, uma vez mais, a deferência da Corte às tentativas, à época, do Estado brasileiro em sair da crise econômica na qual estava imerso.

Álibi. É possível supor que fatores extrajurídicos atenuem robustez dogmática de certos assuntos? Esta é a hipótese de álibi para tentar explicar a decisão solitária do STF no julgamento da ADI-MC n. 112, e que resultou no único entendimento garantista em Empresa Estatal. Teria o STF deferido pela ampliação do art. 19, da ADCT aos funcionários de empresa estatal estadual em razão de um erro de estratégia do requerente, que questionou diversos dispositivos e temas da Constituição Estadual, tendo criado ruído na análise do STF? Poderia ter o Relator influenciado o resultado da decisão?⁸³

Estado Empregador

O STF apreciou 28 casos, dos quais 09 (nove) foram indeferidas, 17 deferidas, sendo que 07 (sete) parcialmente, e 02 (duas) não conhecidas. Resignificadas as decisões, tem-se a prevalência de comportamento *Liberal* (54%).

Fidelidade. A constitucionalização do direito administrativo seria o fator técnico-jurídico responsável pela maior proporção de ações deferidas e que, portanto, resultaram na inconstitucionalidade de leis e dispositivos constitucionais benéficos a servidores. Estes se desapegavam do modelo definido pela Constituição Federal (art. 37 e ss). Da mesma forma, tentativas do Executivo Federal e Estadual em limitar gastos de outros Poderes esbarrariam em dispositivos constitucionais robustamente formalizados, mas agora afetos à separação de poderes. Especificamente quanto à concessão de liminares, tais teriam sido possibilitadas

⁸³ Provocativamente, alegar-se-ia que esta ação teria em sua relatoria Ministro que teria restado vencido em caso da mesma dimensão (ADI-MC n. 118), com voto classificado como *Garantista*. Vide, nesse sentido, o item 2 deste capítulo, mais precisamente a ficha do Ministro Aldir Passarinho.

pelo maior rigor na demonstração do *periculum in mora*, facilitada pelo instituto de conversão do julgamento em diligência.

Traição. É possível supor que a crise fiscal e a necessidade de controle de gastos pelo Estado tenham influenciado o comportamento decisório do STF? Esta é a hipótese de traição para explicar o comportamento favorável do STF ao deferimento de ADI's propostas por Chefes do Executivo em face de dispositivos benéficos ao funcionalismo público e desfavorável desta Corte às ADI's ajuizadas por entidades representativas dos interesses do funcionalismo.

Já as decisões garantistas seriam justificadas pelo fato de envolverem a tentativa do Executivo em controlar os gastos de outros Poderes e, em especial, o Judiciário (multicategoria). Assim, para traição, o STF tenderia a adotar posicionamento *Garantista*, por razões corporativistas ou pressões institucionais (dos demais Poderes).

Álibi. A conversão em diligência seria um instrumento excepcional e utilizado casuisticamente. Esta é a hipótese de álibi, que recebe com estranheza o instituto da conversão em diligência (semelhante à resistência do Ministro Sepúlveda, que ressalta o seu caráter “transitório” e “pedagógico”, cf. ADI-MC n. 105). Indaga, ademais e provocativamente, sobre a sua (não) utilização em ações envolvendo outros poderes.⁸⁴

Ordem Social

O STF apreciou 06 (seis) casos, dos quais 03 (três) foram indeferidos, 01 (um) não foi conhecido e 02 (dois) resultaram na suspensão dos atos que questionavam. Ressignificadas as decisões, tem-se a prevalência de comportamento *Garantista* (67%).

Fidelidade. O critério norteador da decisão judicial seria o não preenchimento dos requisitos jurídicos necessários à concessão de liminar. É esta razão que explicaria 03 (três) decisões que teriam resultado em decisão *Liberal* e outras 02 (duas) *Garantistas*. Da mesma forma que o seu preenchimento teria resultado em 02 (duas) decisões pelo deferimento de liminar, mas produzido resultados distintos – *Liberal* e *Garantista*. O não conhecimento de outra ação, por sua vez, teria sido decorrência do descumprimento de formalidade necessária (autorização de Diretório Nacional de Partido Político).

⁸⁴ As 08 (oito) ADI's – ADI's-MC n. 63, n. 83, n. 88, n. 87, n. 105, n. 128, n. 122 e n. 89 – se restringiriam a casos classificados na Categoria E e T. Haveria uma única, integrante da Categoria P, ADI-MC n 63, envolvendo o Ministério Público Estadual.

Traição. O que há em comum entre uma ADI deferida e outra indeferida? Para a perspectiva em questão, ao apreciar as ADI's-MC n. 62 e n. 122, será o contexto. Ambas envolvem o esforço dos Governos, respectivamente Federal e Estadual, em conter suas despesas no âmbito da seguridade social. No primeiro caso, contudo, o objeto seria ato normativo federal que adotava índice menos benéfico de reajuste de benefícios sociais, enquanto a segunda situação envolveria, diferentemente, o questionamento, por Governador, de dispositivo constitucional que ampliaria regras previdenciárias. Assim, a hipótese de *traição* seria a de que as decisões teriam sido norteadas pela deferência ao controle fiscal. As demais, *Garantistas*, não encerrariam o mesmo contexto.

Álibi. Firma a sua hipótese de que a lógica jurídica é utilizada, sendo, porém, calibrada por casuísmos.

5.1.2. Escala F

A Categoria F é composta por 55 casos, resultado do julgamento de 45 ADI's. Trata-se, em grande parte, de decorrência da promulgação, em âmbito subnacional, de Constituições Estaduais que buscaram ampliar ou insularizar interesses das mais diversas categorias, sejam de servidores estaduais, membros de poder ou de agentes econômicos. Destas 45 ADI's, 11 foram indeferidas (24%), 29 importaram na suspensão de dispositivos questionados (64%) – sendo 08 (oito) parcialmente deferidas –, e 04 (quatro) não foram conhecidas (9%). Houve ADI específica que não teve resultado computado, uma vez que o que se discutiu foi questão preliminar (dever de a Advocacia Geral da União defender ato subnacional contestado).

Ressignificadas as decisões, extrai-se comportamento institucional preponderantemente *Garantista*, ou seja, favorável, em termos gerais, à centralização do Poder, em termos de protagonismo normativo, econômico e institucional.

Figura 5.1.2.1.
STF: Panorama Escala F

Analisa-se, agora, o comportamento institucional individualizado em subescalas.

Simetria

O STF, ao apreciar 38 ações questionando dispositivos de constituições estaduais, deferiu 26, das quais 05 parcialmente, indeferiu 10 e não conheceu 02 (duas). O processo de resignificação desta dimensão é mais simples. A atuação do STF é classificada como *Garantista*, por prevalecer entendimento contrário à inovação subnacional.

Fidelidade, álibi ou traição. O comportamento do STF revela pouca atenção, de fato, ao aspecto federativo carregado pelas ações que integram a presente dimensão. As discussões centraram-se em questões de fundo (Categoria E, P ou T), de maneira que, ao menos neste

momento, a capacidade de inovação dos entes subnacionais tenha sido uma mera questão incidental, colateral.

Repartição de Competências

Ao analisar as 02 (duas) ações que integram a dimensão em questão, deferiu uma e não conheceu a outra. O resultado é *Indefinido*.

Fidelidade. A perspectiva técnico-jurídica apresenta como hipótese a aplicação de dispositivo afeto à repartição de competências, para explicar a decisão pela inconstitucionalidade de legislação estadual dispondo sobre o horário de verão, enquanto justificaria o não conhecimento pelo não preenchimento de requisitos formais exigidos de Partido Político.

Álibi ou Traição. A hipótese aventada por ambas as perspectivas seria a de que, no caso do não conhecimento, estaria em jogo o padrão comportamental do STF em não intervir ou não habilitar o questionamento de regulação afeta a outro Poder.

Federalismo Fiscal

Das 04 (quatro) ações apreciadas pelo STF, 01 (um) caso foi indeferido, enquanto outras 03 (três) ações foram deferidas, das quais uma parcialmente. Prevaleceu comportamento *Garantista* (50%).

Fidelidade. Os deferimentos e (in)deferimentos decorreriam do preenchimento ou não do requisito do periculum in mora e da plausibilidade jurídica.

Traição. A hipótese defendida por traição é a de que haveria uma predisposição em evitar a guerra fiscal, em prol de uma coordenação que evitasse atribuir aos Estados autonomia para conceder benefícios. Seria esta a justificativa subjacente às decisões pelo deferimento de ADI's-MC ajuizadas por Governadores, em face de dispositivos que teriam concedido benefícios fiscais, seja pelo indeferimento de ADI-MC proposta por entidades de classe contra ato normativo do CONFAZ.

Álibi. Como justificar o indeferimento de liminar de ADI contra dispositivo da Constituição de Rondônia, enquanto ADI contra dispositivo idêntico da Constituição de Santa Catarina foi suspenso 02 (dois) meses depois? Relatores e momentos temporais distintos seriam sugestões possíveis para justificar comportamentos tão díspares.

Repasse de Receitas

O STF apreciou 03 (três) ações, das quais 02 (duas) foram deferidas – uma delas parcialmente e a outra foi deferida. Destas, 02 (duas) possuíam como objeto dispositivos constitucionais que ampliavam o repasse de receita pelos Estados aos entes locais, enquanto outra impugnou dispositivo legal que fixava o momento de repasse e o critério de correção dos valores. Resignificadas as decisões, tem-se como resultado a ausência de definição, tendo em vista a classificação destas em 03 (três) formas distintas.

Fidelidade. A justificação de decisões contraditórias em temas idênticos – e inclusive da mesma Constituição, de Rondônia, residiria no (não) preenchimento dos requisitos para a concessão de liminar, presentes em uma das ADI's (ADI-MC n. 95), mas não em outra (ADI-MC n. 103).

Álibi. A hipótese de Álibi é a de que a diferença entre os casos residiria no Relator designado para cada uma destas ADI's. O relator da ADI-MC n. 103 teria restado vencido na ADI-MC n. 95, mas, agora, como Relator e diante da hipótese de o STF prestar deferência ao entendimento esposado pela relatoria (hipótese da influência do Relator e não da tese jurídica), o resultado teria sido diverso.

Traição. Sem hipótese.

Autonomia Federativa

O STF apreciou 07 (sete) ADI's, das quais 02 (duas) foram indeferidas, 02 (duas) não conhecidas e 02 (duas) parcialmente deferidas. Uma teve apenas questão preliminar decidida, que envolvia a necessidade ou dever de o Advogado Geral da União em defender ato subnacional impugnado em sede de ADI. Resignificadas as decisões, tem-se a prevalência de comportamento *Liberal* (57%).

Fidelidade. O comportamento decisório seria explicado pelo preenchimento ou não dos requisitos necessários à concessão da liminar, enquanto as decisões pelo não conhecimento da ação se justificariam pelo caráter restritivo do rol de legitimadas a propor ADI.

Álibi. Como justificar o indeferimento, pelo STF de ADI em face de dispositivo constitucional que constrange, em documento estadual, Municípios a aplicar gratuidade em seus serviços de transporte coletivo (ADI-MC n. 107), enquanto suspende dispositivo

constitucional que constrange ente local a pagar seus servidores em data pré-fixada, com necessidade de correção, em caso de atraso? A hipótese de *Álibi* aventa para a influência de fatores diversos na maneira pela qual o STF avaliaria o preenchimento ou não do perigo da demora.

Traição. O fator preponderante na decisão do STF seria a presença de outras Escalas, tal como a Escala E, para justificar tanto a decisão *Liberal*, resultante do deferimento parcial de ADI (subescala Estado Empregador), como a decisão *Garantista*, decorrente do indeferimento de ADI (subescala Ordem Social).

5.1.3. Escala L

A Categoria L é composta por 10 casos. Destes, 03 (três) foram indeferidos e 07 (sete) não foram conhecidos. Nenhum caso foi deferido resultado do julgamento de 45 ADI's. Parte substancial das ADI's compreende o questionamento, por Partidos Políticos, de decisões ou atos restritivos à criação e fragmentação de novos Partidos. Resignificadas as decisões, extrai-se comportamento institucional preponderantemente *Garantista*.

Figura 5.1.3.1.

STF: Panorama Escala L

Analisa-se, agora, o comportamento institucional individualizado em subescalas.

Liberdades

O STF analisou, monocraticamente, uma única ADI, que não foi conhecida. A preponderância do comportamento do STF é *Garantista*, resultando na manutenção de estrutura de restrição de acesso ao exercício profissional.

Fidelidade. O não conhecimento é resultado da conformação jurídica pela Constituição quanto ao rol de legitimados para propor ADI.

Álibi e Traição. Sem hipóteses.

Garantias Penais

Há um único caso envolvendo o questionamento de medida estatal que amplia o rigor do Direito Penal, ampliando hipóteses de prisão provisória e tipificando condutas como crime. O STF indeferiu a ação. A decisão é ressignificada como resultado *Liberal*.

Fidelidade. A decisão seria resultado do não preenchimento dos requisitos para concessão de liminar.

Traição. Aventa a hipótese de que o comportamento é norteado pela predisposição individual dos julgadores quanto ao papel punitivo do Estado.

Álibi. A existência de divergência no resultado suscita a hipótese de que o manuseio dos requisitos formais para a concessão da liminar seria norteado por concepções ideológicas.

Direitos Políticos

O STF apreciou 08 (oito) ações contrárias a atos da Justiça Eleitoral ou a legislação federal, das quais 02 (duas) foram indeferidas e 06 (seis) não conhecidas. O STF demonstra predisposição *Garantista*, mantendo dispositivos restritivos à criação e atuação de novos Partidos.

Fidelidade. O comportamento decisório pelo não conhecimento se justifica pelas exigências formais decorrentes da Constituição quanto ao manuseio das ações de controle de constitucionalidade, enquanto as decisões pelo indeferimento das ações seriam fruto do não preenchimento dos requisitos formais para a concessão de liminar.

Traição. A hipótese prevalecente é do posicionamento institucional contrário à ampliação dos partidos políticos.

Álibi. Levanta questionamento à exigência, por parte do STF, de autorização de Diretório Nacional, para fins de ajuizamento de ADI. Causa-lhe especial incômodo a ADI n. 38 e ADI-MC n. 55, proposta pelo mesmo Partido, que, embora tenha superado a exigência de autorização de Diretório Nacional, teve sua legitimidade uma vez mais questionada, uma vez que o seu representante no Congresso Nacional não teria sido eleito pelo Partido requerente. A hipótese, assim, é a de que requisitos formais seriam erigidos como obstáculo por uma Corte já ciente do resultado que almejava alcançar: manutenção dos atos restritivos.

5.1.4. Escala P

A Categoria P é composta por 53 casos, decorrentes de 47 ações. Destes, 14 foram indeferidos, 31 deferidos, dos quais 08 (oito) parcialmente, e 02 (dois) não foram conhecidos. Estas decisões, ressignificadas, revelam um STF preponderantemente *Garantista*, assumindo postura contrária a mecanismos de controle mútuo e à flexibilização de arranjos institucionais burocratizados.

Figura 5.1.4.1.

STF: Panorama Escala P

Especificamente, porém, o STF comportou-se de maneira *Liberal* em questões específicas, notadamente naquelas concernentes às prerrogativas do Executivo.

Processo Legislativo

O STF, ao analisar as 19 ações que integram a presente dimensão, indeferiu 07 (sete), deferiu 11, dos quais 02 (duas) parcialmente, e 01 (uma) não foi conhecida. Este comportamento, ressignificado, revela comportamento preponderantemente *Liberal* (58%). Em outras palavras, o STF, em conflitos envolvendo a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo e a de outros Poderes, flexibilizou a prerrogativa do Chefe do Executivo, bem como se posicionou contrariamente à constitucionalização de temas reservados à legislação infraconstitucional.

Fidelidade. A hipótese desta perspectiva é a de que o comportamento judicial se justifica pelo preenchimento ou não dos requisitos necessários à concessão de liminar. Especificamente em relação aos conflitos entre o Poder Executivo e outros Poderes, a plausibilidade jurídica é robustamente comprovável por dispositivos afetos à separação de poderes. Mudanças no resultado da análise de uma ADI, tal como ocorrida na ADI n. 14, cuja liminar havia sido indeferida, mas, na análise do mérito, importou na declaração de inconstitucionalidade do dispositivo questionado, são frutos da diferença de critérios e densidade do escrutínio utilizado na liminar e no mérito.

Traição. É possível supor que a crise fiscal e a necessidade de controle de gastos pelo Estado tenham influenciado o comportamento decisório do STF, mesmo na análise de questões afetas à inconstitucionalidade formal? Esta é a hipótese de traição para explicar o comportamento favorável do STF ao deferimento de ADI's propostas por Chefes do Executivo em face de dispositivos benéficos ao funcionalismo público e desfavorável desta Corte às ADI's ajuizadas por entidades representativas dos interesses do funcionalismo. Já as decisões garantistas seriam justificadas pelo fato de envolverem outros Poderes e, em especial, o Judiciário. Assim, para traição, o STF tenderia a adotar posicionamento *Garantista*, por razões corporativistas ou pressões institucionais (dos demais Poderes).

Álibi. Para além de questionar o casuísmo na decisão pela conversão de julgamento em diligência, a hipótese de álibi é a de que a definição do (não) preenchimento dos requisitos para a concessão de liminar é, em grande parte, determinada pela influência de seu Relator. Como justificar a divergência de entendimento do STF nas ADI's-MC n. 13, n. 56 e ADI n.

14, todas questionando alterações perpetradas em processo legislativo em proposições de iniciativa reservada a um dado Poder, mas que produziram 02 (duas) decisões pela inconstitucionalidade (ADI-MC n. 13 e ADI n. 14) e outra pelo indeferimento da liminar (ADI-MC n. 56)? A diferença, sugere *álibi*, residiria no fato de sua relatoria ser composta por Ministro com posicionamento específico e na influência do instituto – relatoria – sobre as decisões colegiadas.

Autonomia Financeiro-Orçamentária

O STF, ao analisar as 09 (nove) ações que integram a presente dimensão, indeferiu 03 (três) deferiu 04 (quatro), das quais 01 (uma) parcialmente, e 02 (duas) não foram conhecidas. Este comportamento, ressignificado, revela comportamento preponderantemente *Garantista* (56%). Em outras palavras, o STF, em conflitos envolvendo tentativas de controle, pelo Executivo, de despesas de outros Poderes, tende a favorecer a autonomia destes últimos.

Fidelidade. A divergência de resultados é decorrência do (não) preenchimento dos requisitos formais necessários à concessão de liminar. Reafirma a prevalência da técnica jurídica com base no exemplo da ADI n. 37, cuja liminar havia sido deferida contra dispositivo de medida provisória federal que retardava o repasse de orçamento, mas que restou, em termos finais, extinta sem julgamento de mérito em face da conversão em lei da mesma (perda de objeto). A plausibilidade jurídica, calcada na separação de poderes, justifica o comportamento do STF pelo indeferimento de ações do Executivo em suas pretensões de intervir nos demais Poderes, mas, também, pelo deferimento, em ações do Executivo, contra intervenções de outros Poderes em seu âmbito de atuação.

Álibi e Traição. O STF tenderia a adotar posicionamento *Garantista*, por razões corporativistas ou pressões institucionais (dos demais Poderes).

Organização Administrativa

O STF, ao analisar as 10 ações que integram a presente dimensão, indeferiu 01 (uma) deferiu 08 (oito), das quais 02 (duas) parcialmente, e 01 (uma) não foi conhecida. Este comportamento, ressignificado, revela comportamento preponderantemente *Garantista* (80%). Em outras palavras, o STF, em conflitos envolvendo tentativas de flexibilização do

regime de ingresso de servidores na Administração Pública, tenderia a favorecer modelos burocráticos mais solenes, questionando formas alternativas de ingresso e de ascensão em carreira.

Fidelidade. A constitucionalização do direito administrativo, com regras pormenorizadas à Administração Pública, tornaria fácil a demonstração da plausibilidade jurídica, requisito necessário à concessão de liminares. A não demonstração do *periculum in mora* justificaria o indeferimento de ações sobre tal tema.

Traição. As tentativas de flexibilização das regras de ingresso ou de carreira importariam na ampliação de padrões remuneratórios ou no aumento do quadro de pessoal, resultado em maiores gastos pelo Poder Público, em contexto de restrição fiscal. Assim, o STF, da mesma forma que teria adotado posicionamento *Liberal* na Escala E, assumiria a postura *Garantista* nesta Escala específica em face de contexto econômico.

Álibi. As frequentes divergências nas ações que conformam a presente subescala revelaria a ausência de critérios claros na identificação do (não) preenchimento de requisitos formais à concessão de liminares. A hipótese de *álibi* compreende a influência de fatores ideológicos na maneira pela qual a Corte se comporta.

Pesos e contrapesos

O STF, ao apreciar as 12 ações que integram a presente dimensão, indeferiu 01 (uma), deferiu 11, das quais 03 (três) parcialmente. Ressignificadas, as decisões traduzem comportamento *Garantista*, denotando resistência do STF em potencializar mecanismos de controle mútuo entre os Poderes (75%). A tendência se inverte, exclusivamente, nos casos envolvendo a efetivação do Quinto Constitucional, momento em que a Corte adota posicionamento *Liberal*, favorável ao mecanismo de provimento cruzado em questão.

Fidelidade. A organização dos Poderes é tema robustamente disciplinado na Constituição, tornando automático o preenchimento da fumaça do direito. Eventuais divergências, como a ocorrida na apreciação das ADI's-MC n. 25, n. 27 e n. 29, com o indeferimento da primeira, decorreria da ausência do preenchimento do requisito do *periculum in mora*.

Traição. O STF demonstraria predisposição ideológica ou agiria conformado pela pressão dos outros Poderes a defender a independência dos poderes, em face de tentativas de controle externo e mútuo.

Álibi. A existência de divergência em diversos casos revela a ausência de clareza em relação ao preenchimento dos requisitos formais para a concessão de liminar. Álibi sugere a influência de fatores alheios ao universo jurídico.

Funções Atípicas

O STF, ao apreciar as 03 (três) ações que integram a presente dimensão, indeferiu 02 (duas) e não conheceu a terceira. Ressignificadas, as decisões retratam postura *Garantista* do STF (100%), denotando uma Corte deferencial ao exercício de função normativa pelo Chefe do Executivo.

Fidelidade. O comportamento do STF se justificaria pela ausência, nos casos, de preenchimento dos requisitos para concessão de liminar. Já o não conhecimento adviria da inadequação da via para questionar Decreto.

Traição. Se em contexto de conflito entre os Poderes o STF se sente pressionado pelos Poderes afetados e por um alegado corporativismo, em casos em que não há Poderes afetados, o STF seria deferencial a um Poder Executivo protagonista e intervencionista, da mesma forma que é deferencial, agora, por motivos corporativistas, ao exercício de função normativa por Tribunal de Justiça.

Álibi. Dois fatores animam a presente perspectiva. O primeiro reside na existência de divergência no julgamento de ADI contra Medida Provisória. A ausência da plausibilidade jurídica não seria tão patente. De mais a mais, causa estranheza a álibi a divergência de entendimento do STF entre a ADI n. 99 e a ADI-MC n. 87. Se ambas envolvem o questionamento de ato regulamentar (Decreto e Resolução), por quê apenas a primeira não teria sido conhecida?⁸⁵

5.1.5. Escala T

A Categoria T é composta por 15 ações. Destas, 09 (nove) foram indeferidas, 04 (quatro) deferidas, das quais 01 (uma) parcialmente, e 02 (duas) não foram conhecidas. Estas

⁸⁵ Em reforço ao estranhamento de álibi, ter-se-ia o fato de o Conselho Federal da OAB ter aventado a divergência entre a Resolução e a LOMAN, um conflito, frise-se, de legalidade, que não autorizaria, pelos critérios da ADI 99, o conhecimento da ação.

decisões, ressignificadas, revelam um STF preponderantemente *Garantista*, assumindo postura favorável ao Estado arrecadador e contrária à concessão de incentivos fiscais.

Figura 5.1.5.1.
STF: Panorama Escala T

Tributos federais

O STF, ao analisar as 02 (duas) ações que integram a presente dimensão, indeferiu-as. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Garantista* (100%), favorável à União em conflito com o cidadão-contribuinte.

Fidelidade. Apresenta como hipótese o não preenchimento dos requisitos do periculum in mora. Ressalta a construção de entendimento, pela Corte, segundo o qual os requerentes dificilmente demonstrariam o preenchimento do requisito em questão, uma vez que seria mais fácil para os mesmos obterem a repetição de indébito, no caso de decisão final do STF pela inconstitucionalidade, do que para o Fisco recuperar os montantes não arrecadados.

Álibi ou Traição. A construção jurídica revela a predisposição da Corte em resguardar o Estado em face do contribuinte.

Contribuições Sociais

O STF, ao analisar as 03 (três) ações que integram a presente dimensão, indeferiu 02 (duas) e não conheceu da terceira. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Garantista* (100%), favorável à União em conflito com o cidadão-contribuinte.

Fidelidade. Apresenta como hipótese o não preenchimento dos requisitos do periculum in mora. Ressalta a construção de entendimento, pela Corte, segundo o qual os requerentes dificilmente demonstrariam o preenchimento do requisito em questão, uma vez que seria mais fácil para os mesmos obterem a repetição de indébito, no caso de decisão final do STF pela inconstitucionalidade, do que para o Fisco recuperar os montantes não arrecadados. Quanto ao não conhecimento da ação, a Corte teria respeitado o rol taxativo da Constituição em relação aos legitimados para propor a ação em questão.

Álibi ou Traição. A construção jurídica revela a predisposição da Corte em resguardar o Estado em face do contribuinte.

Tributos Subnacionais

O STF, ao analisar as 09 (nove) ações que integram presente dimensão, indeferiu 05 (cinco), deferiu 03 (três), das quais 01 (uma) parcialmente e não conheceu de outra. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Garantista* (78%), favorável ao Estado em conflito com o cidadão-contribuinte, seja suspendendo dispositivos que concediam benefícios tributários, seja indeferindo ações contra tributos dos entes federativos subnacionais.

Fidelidade. Apresenta como hipótese o não preenchimento dos requisitos do periculum in mora, em ações contra o fisco estadual, e o seu preenchimento em questionamentos, pelo Governador do Estado, em face de dispositivos concedendo benefícios fiscais.

Traição. A Corte apresentaria predisposição, por princípio, a agir em prol da Administração Tributária.

Álibi. Causa estranheza a divergência de entendimento em ADI's propostas por Governador em face de dispositivos concedendo anistia a multas e a correção monetária. Qual seria a diferença entre os casos, principalmente levando-se em consideração a construção jurídica da inversão do periculum in mora (isto é, o particular teria maior facilidade para pleitear a repetição daquilo indevidamente recolhido)? Qual a razão de o STF converter em diligência apenas as ações estaduais, demandando do seu requerente um esforço maior em comprovar o periculum in mora? Haveria uma mudança de comportamento em razão da origem do tributo e que seria justificável em face da suposta predisposição do STF à centralização do Poder (Escala F)?

Administração Tributária

O STF, ao analisar a única ação que integra a presente dimensão, deferiu-a. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Garantista* (100%), favorável ao Estado-Fiscal.

Fidelidade. Apresenta como hipótese o preenchimento dos requisitos do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. A construção jurídica revela a predisposição da Corte em resguardar o Estado em face do contribuinte.

5.1.6. Escala A

A Categoria A é composta por 32 ações. Das ações em que foram suscitadas dúvidas sobre o exercício da função e competência jurisdicional do STF, 06 (seis) foram indeferidas, 08 (oito) foram deferidas, das quais 03 (três) parcialmente, e 18 não foram conhecidas. Estas decisões, ressignificadas, revelam um STF preponderantemente *Liberal* (56%), assumindo postura de autocontenção.

Figura 5.1.6.1.

STF: Panorama Escala A

Vislumbra-se, porém, em subescalas específicas, comportamentos *Garantista* e *Indefinido*.

Questões Políticas

O STF, ao analisar a única ação que integra a presente dimensão, indeferiu-a. Em relação à questão preliminar suscitada – se o STF poderia ou não apreciar o preenchimento dos requisitos da relevância e urgência –, entendeu ser competente para tanto. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Garantista* (100%), favorável ao STF ativista no controle da edição de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo.

Fidelidade. Sua hipótese reside na constitucionalização dos requisitos e na ausência, diferentemente do que ocorrera na Constituição de 1937, de dispositivo inibidor da competência do STF para apreciar questões políticas.

Álibi ou Traição. Se, por um lado, o STF empoderou o Chefe do Executivo no exercício de funções atípicas (vide Escala P), por outro habilitou-se a controlá-lo, uma condição, ademais, que aumenta o protagonismo da própria Corte. Assim, haveria interesses institucionais, de Política Judiciária, norteados a decisão do STF.

Condições da Ação

O STF, ao analisar as 22 ações que integram a presente dimensão, indeferiu 02 (duas), deferiu 02 (duas), da qual 01 (uma) parcialmente, e não conheceu 18. Este comportamento, ressignificado, revela postura preponderantemente *Liberal* (82%), favorável à autocontenção pelo STF, que amplia o rigor formal em relação a certas categorias de legitimados.

Fidelidade. Sua hipótese reside na previsão expressa do (i) objeto sindicável por meio de ADI e (ii) rol de legitimado e das exigências formais a ele impostas.

Álibi ou Traição. Aventam a seletividade e casuísmo da Corte na utilização das barreiras formais à propositura de ADI e ao seu conhecimento. Por que Decreto Estadual não seria passível de questionamento por ADI (ADI n. 99), mas Decreto Federal (ADI n. 49) e Resolução de Universidade (ADI n. 131) não seriam compreendidos como atos regulamentares ou administrativos? No âmbito da legitimidade ativa, qual a justificativa para exigir autorização de Diretório Específico de Partidos Políticos? Ou, por quê exigir apenas dos Partidos Políticos e das entidades de classe e confederações sindicais a necessidade de petição inicial firmada por advogado? As hipóteses passam por uma predisposição em

limitar o rol de legitimados, restringindo aqueles cujo quantitativo é passível de fácil ampliação a, até, uma postura Garantista da Corte em relação À Categoria L, subescala Direitos Políticos.

Processo Decisório

O STF, ao analisar as 09 (nove) ações que integram a presente dimensão, indeferiu 03 (três), deferiu 06 (seis), das quais 02 (duas) parcialmente. Este comportamento não é ressignificado, catalogando-se o comportamento do STF como *Indefinido*.

Fidelidade. Suspeição e impedimento são institutos formais do Direito Processual, e que visam exatamente a resguardar a neutralidade técnico-jurídica do Poder Judiciário. Não apresenta hipótese para a conversão do julgamento em diligência.

Álibi ou Traição. A conversão em diligência revelaria a predisposição da Corte em deferir a liminar, a qual, em sentido contrário não seria passível de ser concedida, pelo não preenchimento do periculum in mora. A hipótese é a de que a Corte utilizou o instituto – excepcional, segundo resistência demonstrada pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ADI-MC n. 105 – de forma casuística, notadamente em casos da Categoria E, dimensão Estado Empregador.

5.2. O Comportamento dos Julgadores

Apresenta-se, agora, o comportamento individualizado de cada Ministro atuante nas 05 (cinco) composições atuantes em 1988 e 1989. Apresenta-se, inicialmente, ficha de análise da atuação de cada Ministro, da qual constam dados sobre (i) a totalidade de casos em que atuou e o número de decisões monocráticas por ele proferidas; (ii) a quantidade de relatorias que desempenhou, bem como a identificação das ações sob a sua relatoria; (iii) o número de ausências e identificação das ADI's das quais não participou; (iv) quantidade de divergências e identificação das ações em que divergiu. Por fim, apresenta-se o comportamento do Ministro, segundo escalas e subescalas. Na hipótese de o Ministro não ter participado ou não ter existido caso referente a determinada subescala, esta informação é retratada como *n.d.* (não disponível). Já se não houver a prevalência de um dado comportamento, adota-se *s.d.* (sem definição)

Quadro 5.2.1.
Modelo Ficha Individual

Nome					
	Número de Casos (Pleno)				n
	Monocráticos				n
	Relatorias				n
	caso	caso	caso	caso	caso
	caso	caso	caso	caso	caso
	Ausências				n
	caso	caso	caso	caso	caso
	caso	caso	caso	caso	caso
	Divergências				n
	caso	caso	caso	caso	caso
	caso	caso	caso	caso	caso
Escala E	Empresarial			Classificação	
	Empresa Estatal			Classificação	
	Trabalhista			Classificação	
	Estado Empregador			Classificação	
	Ordem Social			Classificação	
Escala F	Simetria			Classificação	
	Repartição de Competências			Classificação	
	Federalismo Fiscal			Classificação	
	Repasse de Receita			Classificação	
	Autonomia Federativa			Classificação	
Escala L	Liberdade de Expressão			Classificação	
	Liberdades			Classificação	
	Garantias Penais			Classificação	
	Isonomia			Classificação	
	Direitos Políticos			Classificação	
Escala P	Processo Legislativo			Classificação	
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Classificação	
	Organização Administrativa			Classificação	
	Pesos e Contrapesos			Classificação	
	Funções Atípicas			Classificação	
Escala T	Tributos Federais			Classificação	
	Contribuições Sociais			Classificação	
	Extrafiscalidade			Classificação	
	Tributos Subnacionais			Classificação	
	Processo Adm. Tributário			Classificação	
Escala A	Questões Políticas			Classificação	
	Condições da Ação			Classificação	
	Processo Decisório			Classificação	

Em seguida, comenta-se o comportamento decisório do Ministro em comparação ao padrão adotado pelo STF e, caso existente, analisa-se as divergências demonstradas

apresentadas pelo Ministro, sob a perspectiva *Fidelidade*, *Álibi* e *Traição*. Ao final, apresenta-se Quadro idêntico ao usado na análise do STF, com o resumo quantitativo de seus votos, em um ou outro sentido.

5.2.1. Aldir Passarinho

O comportamento do Ministro Aldir Passarinho não diverge significativamente daquele apresentado pelo STF. A ausência de definição na Subescala Empresarial, enquanto o STF apresenta comportamento *Garantista* é resultado, antes de tudo, de sua ausência em 01 (um) dos casos apreciados pelo STF, o que, dado o baixo número de observações, importa na classificação em questão.

Quadro 5.2.1.1.

Ficha Ministro Aldir Passarinho

Aldir Passarinho					
	Número de Casos (Pleno)				75
	Monocráticos				2
	Relatorias				10
	19	MC 33	MC 9	MC 29	MC 45
	MC 62	68	82	MC 118	MC 112
	Ausências				9
	MC 2	MC 21	MC 24	MC 25	109
	MC 114	MC 120	MC 115	MC 147	—
	Divergências				4
	MC 27	MC 107	MC 118	MC 127	—
Escala E	Empresarial			s.d.	
	Empresa Estatal			Liberal	
	Trabalhista			n.d.	
	Estado Empregador			Liberal	
	Ordem Social			Garantista	
Escala F	Simetria			Garantista	
	Repartição Competências			s.d.	
	Federalismo Fiscal			Garantista	
	Repasse de Receita			s.d.	
	Autonomia Federativa			Liberal	
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.	
	Liberdades			n.d.	
	Garantias Penais			Liberal	
	Isonomia			n.d.	
	Direitos Políticos			Garantista	
Escala P	Processo Legislativo			Liberal	
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista	
	Organização Administrativa			Garantista	
	Pesos e Contrapesos			Garantista	
	Funções Atípicas			Garantista	
Escala T	Tributos Federais			n.d.	
	Contribuições Sociais			Garantista	
	Extrafiscalidade			n.d.	
	Tributos Subnacionais			Garantista	
	Processo Adm. Tributário			Garantista	
Escala A	Questões Políticas			Garantista	
	Condições da Ação			Liberal	
	Processo Decisório			s.d.	

No que diz respeito às divergências do Ministro, figuraram como parceiros os Ministros Célio Borja (n=3), Celso de Mello (n=1) e Moreira Alves (n=1).

Escala E. Empresa Estatal. O Ministro restou vencido na apreciação da ADI-MC n. 118, tendo se manifestado pelo indeferimento da liminar, decisão Garantista, pois implicava renovação automática de concessões.

Estado Empregador. No julgamento da ADI-MC n. 127, em que o STF deferiu parcialmente a ação em face de múltiplos dispositivos da Constituição Estadual que, dentre diversos assuntos, dispunha sobre a remuneração de servidores, o Ministro Aldir Passarinho manteve, vencido, dispositivo que incorporava horas extraordinárias e adicionais de insalubridade e periculosidade.

Escala F. Simetria. A ADI-MC n. 118 envolvia o questionamento de dispositivo constitucional estadual. Nesses termos, o voto do Ministro Passarinho resultou em entendimento *Liberal*.

Escala P. Pesos e Contrapesos. Na apreciação da ADI-MC n. 27, que questionou ato de Tribunal de Justiça que reservava o local destinado ao quinto constitucional ao juiz de tribunal de alçada oriundo da OAB ou do Ministério Público, a maioria deferiu a liminar, decisão classificada como *Liberal*. O Ministro Aldir Passarinho, contudo, restou vencido, decisão classificada como *Garantista*.

Escala A. Condições da Ação. Quando do julgamento da ADI-MC n. 107, o Ministro manifestou-se pela exclusão, de pronto, de Sindicato do rol de requerente. Sua decisão é classificada como *Liberal*, em relação à postura dos demais pares.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora. No caso do Quinto Constitucional, o Ministro contesta a perturbação que seria causada pela ida de Juiz do Tribunal de Alçada, em vez de indicado pelo Quinto, enquanto fosse aguardada a decisão de mérito. Este entendimento, posteriormente, prevaleceu, tendo o STF adotado o posicionamento de Passarinho, quando do julgamento da ADI-MC n. 29.

Álibi. A definição de qual perigo privilegiar, o questionado ou o decorrente de eventual suspensão de dispositivo compreende juízo de valor que ultrapassa a moldura técnico-jurídica.

Traição. Embora o Ministro tenda a adotar o comportamento majoritário da Corte, suas divergências apresentaram, em comum, o seu direcionamento *Garantista*. A divergência de

cunho *Liberal* na Escala F teria pouca relevância, dada a hipótese de o aspecto federativo não ser relevante o suficiente para influenciar o processo decisório.

Quadro 5.2.1.2.

Síntese Ministro Aldir Passarinho: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	16	22	2	40
	Empresarial	1	1	0	
	Empresa Estatal	2	5	0	
	Estado Empregador	9	14	2	
	Ordem Social	4	2	0	
F	Síntese	24	15	11	50
	Simetria	19	9	7	
	Repartição	1	1	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	4	1	0	5
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	4	0	0	
P	Síntese	29	15	2	46
	Processo Legislativo	6	9	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	4	3	0	
	Organização Administrativa	7	2	0	
	Pesos e Contrapesos	9	1	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	11	1	1	13
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	4	11	9	24
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	3	11	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.2.2. Carlos Madeira

O comportamento do Ministro Carlos Madeira segue, à exceção de suas divergências, exatamente o resultado institucional, uma vez que o Ministro esteve presente em todas as decisões proferidas pelo Pleno nas composições de 1988 e 1989.

Quadro 5.2.2.1.
Ficha Ministro Carlos Madeira

Carlos Madeira					
	Número de Casos (Pleno)				84
	Monocráticos				2
	Relatorias				10
	MC 18	MC 20	MC 54	MC 58	86
	MC 92	MC 111	MC 140	MC 147	MC 163
	Ausências				0
	—	—	—	—	—
	Divergências				5
	MC 100	MC 112	MC 127	MC 144	MC 134
Escala E	Empresarial			Garantista	
	Empresa Estatal			Liberal	
	Trabalhista			n.d.	
	Estado Empregador			Liberal	
	Ordem Social			Garantista	
Escala F	Simetria			Garantista	
	Repartição de Competências			Garantista	
	Federalismo Fiscal			Garantista	
	Repasse de Receita			s.d.	
	Autonomia Federativa			Liberal	
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.	
	Liberdades			n.d.	
	Garantias Penais			Liberal	
	Isonomia			n.d.	
	Direitos Políticos			Garantista	
Escala P	Processo Legislativo			Liberal	
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista	
	Organização Administrativa			Garantista	
	Pesos e Contrapesos			Garantista	
	Funções Atípicas			Garantista	
Escala T	Tributos Federais			Garantista	
	Contribuições Sociais			Garantista	
	Extrafiscalidade			Garantista	
	Tributos Subnacionais			Garantista	
	Processo Adm. Tributário			Garantista	
Escala A	Questões Políticas			Garantista	
	Condições da Ação			Liberal	
	Processo Decisório			s.d.	

No que diz respeito, propriamente às divergências do Ministro Carlos Madeira, tais foram acompanhadas pelos Ministros Célio Borja (n=3), Celso de Mello (n=3), Francisco Rezek

(n=2), Néri da Silveira (n=1), Octávio Gallotti (n=1), Paulo Brossard (n=3) e Sepúlveda Pertence (n=2).

Escala E. *Estado Empregador.* O Ministro manifestou divergência na Escala E em 04 (quatro) oportunidades. Na ADI-MC n. 100, indeferiu a liminar, enquanto a maioria suspendia dispositivo que impunha a readmissão de servidores, um comportamento classificado como *Garantista*. Nas ADI's-MC n. 112 e n. 127, manifestou-se pela procedência parcial, tal como a maioria, mas restou vencido, tendo mantido em vigência dispositivos favoráveis ao servidor na ADI-MC n. 112 – *Garantista* – e ao Erário na ADI-MC n. 127, comportamento *Liberal*, o mesmo demonstrado na ADI-MC n. 144, uma vez que votou pela suspensão na íntegra de dispositivo benéfico ao funcionalismo.

Escala F. *Simetria.* As ADI's-MC n. 100, n. 134 e 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos sejam considerados *Liberais*.

Escala P. *Processo Legislativo.* Ao restar vencido na ADI-MC n. 144, tendo manifestado pela suspensão integral de dispositivos constitucionais que dispunham sobre temas reservados à iniciativa legislativa, seu comportamento é catalogado como *Liberal*.

Organização Administrativa. Seu voto vencido nas ADI's-MC n. 100 e n. 112 também são classificados como *Liberais*.

Pesos e Contrapesos. Seu voto vencido na ADI-MC n. 134 é compreendida como *Liberal*, uma vez que votou pela manutenção da vigência de dispositivo que sujeitava os Poderes Executivo e Judiciário à obrigação de prestar contas ao Legislativo.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora.

Álibi. A hipótese sugerida é a de que o Ministro comporia grupo relativamente homogêneo, composto pelos Ministros Célio Borja, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, a qual seria reforçada, inclusive, pela ausência de manifestação escrita do Ministro em todos os casos, à exceção da ADI-MC n. 112.

Traição. Aventa a hipótese de o Ministro possuir tendência Liberal, mormente na Escala P. A influência desta predisposição talvez seja mitigada, em especial na Escala E, pela sua aderência a grupo de Ministros.

Quadro 5.2.2.2.

Síntese Ministro Carlos Madeira: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	18	25	0	43
	Empresarial	2	1	0	
	Empresa Estatal	1	6	0	
	Estado Empregador	12	16	0	
	Ordem Social	3	2	0	
F	Síntese	26	17	9	52
	Simetria	21	12	5	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	6	1	0	7
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	6	0	0	
P	Síntese	28	21	2	51
	Processo Legislativo	6	11	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	5	3	0	
	Organização Administrativa	6	4	0	
	Pesos e Contrapesos	8	3	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	13	1	1	15
	Tributos Federais	2	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	10	8	23
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	10	0	
	Processo Decisório	0	0	8	

5.2.3. Célio Borja

O comportamento do Ministro Célio Borja apresenta relevante divergência em relação ao padrão adotado pelo STF em 03 (três) Escalas: E, F e P. Em outras palavras, as 13 divergências são suficientes para demonstrar a predisposição de comportamento quase oposto ao praticado pelo STF.

Quadro 5.2.3.1.

Ficha Ministro Célio Borja

Célio Borja						
	Número de Casos (Pleno)					78
	Monocráticos					1
	Relatorias					11
	MC 14	MC 25	MC 27	MC 35	MC 56	14
	MC 101	99	MC 107	MC 113	149	—
	Ausências					7
	11	MC 157	MC 158	MC 154	MC 155	MC 161
	ED 160	—	—	—	—	—
	Divergências					13
	MC 27	MC 49	MC 95	MC 100	MC 118	MC 114
	MC 88	MC 112	MC 127	MC 105	MC 117	MC 128
	MC 134	—	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			Liberal		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Garantista		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Liberal		
	Repartição de Competências			s.d.		
	Federalismo Fiscal			s.d.		
	Repasse de Receita			Liberal		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Garantista		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Liberal		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		
Escala A	Questões Políticas			Garantista		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			s.d.		

As suas divergências foram acompanhadas pelos Ministros Aldir Passarinho (n=3), Carlos Madeira (n=3), Celso de Mello (n=9), Francisco Rezek (n=1), Moreira Alves (n=1), Octávio Gallotti (n=2), Paulo Brossard (n=1) e Sepúlveda Pertence (n=6).

Escala E. Empresarial. Restou vencido na ADI-MC n. 49, tendo votado pelo deferimento da ação em face do Plano Verão, decisão esta Liberal.

Empresa Estatal. O Ministro restou vencido na apreciação da ADI-MC n. 118, tendo se manifestado pelo indeferimento da liminar, decisão *Garantista*, pois implicava renovação automática de concessões.

Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 06 (seis) oportunidades. Na ADI-MC n. 100, indeferiu a liminar, enquanto a maioria suspendia dispositivo que impunha a readmissão de servidores, um comportamento classificado como *Garantista*. Na ADI-MC n. 112 manifestou-se pela procedência parcial, tal como a maioria, mas restou vencido, tendo mantido em vigência dispositivos favoráveis ao servidor-*Garantista*, mesmo resultado de seu voto nas ADI's-MC n. 88 e n. 114, favorável a dispositivos que ampliavam a estabilidade para além do art. 19 da ADCT. Pode-se classificar nesta mesma linha seu comportamento nas ADI's-MC n. 105 e n. 117.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 88, n. 95, n. 100, n. 105, n. 114, n. 117, n. 118 e n. 134 também integram a Categoria F, de forma que seus votos pelo indeferimento das ADI's, em prol de dispositivos constitucionais, sejam considerados *Liberais*.

Repasse de Receitas. Seu voto vencido favorável, na ADI-MC n. 95, a dispositivo que amplia destinação de receita, pelo Estado, a Municípios é considerado *Liberal*.

Escala P. Processo Legislativo. O voto vencido do Ministro na ADI-MC n. 117 favorece a constitucionalização de dispositivos reservados à iniciativa do Executivo, voto este *Garantista*.

Organização Administrativa. Seu voto vencido nas ADI's-MC n. 88, n. 100, n. 112, n. 114, também são classificados como *Liberais*.

Pesos e Contrapesos. Seu voto vencido na ADI-MC n. 134 é compreendida como *Liberal*, uma vez que votou pela manutenção da vigência de dispositivo que sujeitava os Poderes Executivo e Judiciário à obrigação de prestar contas ao Legislativo. Quanto à ADI-MC n. 127, houve divergência parcial, tendo votado pelo indeferimento de liminares quanto à suspensão de normas que dispunham sobre provimento cruzado, posicionamento *Liberal*. Na ADI-MC n. 128, manifestou-se pelo indeferimento de dispositivo que sujeitava o

Executivo a mecanismo de controle do Legislativo, voto este *Liberal*. Por fim, na apreciação da ADI-MC n. 27, que questionou ato de Tribunal de Justiça que reservava o local destinado ao quinto constitucional ao juiz de tribunal de alçada oriundo da OAB ou do Ministério Público, a maioria deferiu a liminar, decisão classificada como *Liberal*. O Ministro, contudo, restou vencido, decisão classificada como *Garantista*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora. Especificamente quanto ao núcleo Borja, Mello, Pertence e, também, Madeira e, em menor medida, Octávio Gallotti, o preenchimento do periculum in mora, em ações contrárias a dispositivos constitucionais, dependeria da constatação de que a norma seria autoaplicável e não dependente de lei.

Álibi. A hipótese sugerida é a de que o Ministro comporia grupo relativamente homogêneo, composto pelos Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence.

Traição. Aventa a hipótese de o Ministro possuir tendência nitidamente *Garantista* na subescala Estado Empregador e *Liberal* na *Escala F*. Já quanto à *Escala P*, tende a possuir entendimento *Liberal* em Organização Administrativa e menos *Garantista* do que a Corte, no que diz respeito à subescala *Pesos e Contrapesos*.

Quadro 5.2.3.2.

Síntese Ministro Célio Borja: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	22	18	2	42
	Empresarial	1	2	0	
	Empresa Estatal	2	5	0	
	Estado Empregador	16	9	2	
	Ordem Social	3	2	0	
F	Síntese	12	26	8	46
	Simetria	10	19	5	
	Repartição	0	0	0	
	Federalismo Fiscal	1	1	1	
	Repasse Receitas	0	2	1	
	Autonomia Federativa	1	4	1	
L	Síntese	4	1	0	5
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	4	0	0	
P	Síntese	28	18	1	47
	Processo Legislativo	8	6	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	5	2	0	
	Organização Administrativa	4	6	0	
	Pesos e Contrapesos	8	4	0	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	11	1	1	13
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	6	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	8	9	22
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	8	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.2.4. Celso de Mello

O comportamento do Ministro Celso de Mello apresenta relevante divergência em relação ao padrão adotado pelo STF em 03 (três) Escalas: E, F e P. Em outras palavras, as 13 divergências são suficientes para demonstrar a predisposição de comportamento oposto ao praticado pelo STF.

Quadro 5.2.4.1.

Ficha Ministro Celso de Mello

Celso de Mello					
	Número de Casos (Pleno)				51
	Monocráticos				0
	Relatorias				4
	MC 96	MC 98	MC 127	MC 161	—
	—	—	—	—	—
	Ausências				0
	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—
	Divergências				14
	MC 95	MC 100	MC 98	MC 118	MC 114
	MC 88	MC 112	MC 137	MC 117	MC 144
	MC 134	MC 162	51	—	—
Escala E	Empresarial			n.d.	
	Empresa Estatal			Garantista	
	Trabalhista			n.d.	
	Estado Empregador			Garantista	
	Ordem Social			Garantista	
Escala F	Simetria			Liberal	
	Repartição de Competências			Garantista	
	Federalismo Fiscal			Garantista	
	Repasse de Receita			Liberal	
	Autonomia Federativa			Garantista	
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.	
	Liberdades			n.d.	
	Garantias Penais			Garantista	
	Isonomia			n.d.	
	Direitos Políticos			Garantista	
Escala P	Processo Legislativo			Garantista	
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista	
	Organização Administrativa			Liberal	
	Pesos e Contrapesos			Garantista	
	Funções Atípicas			Garantista	
Escala T	Tributos Federais			n.d.	
	Contribuições Sociais			n.d.	
	Extrafiscalidade			n.d.	
	Tributos Subnacionais			Garantista	
	Processo Adm. Tributário			Garantista	

Escala A	Questões Políticas	Garantista
	Condições da Ação	Liberal
	Processo Decisório	s.d.

As suas divergências foram acompanhadas pelos Ministros Aldir Passarinho (n=1), Carlos Madeira (n=3), Célio Borja (n=9), Francisco Rezek (n=1), Moreira Alves (n=1), Octávio Gallotti (n=2), Paulo Brossard (n=1) e Sepúlveda Pertence (n=9).

Escala E. Empresa Estatal. O Ministro restou vencido na apreciação da ADI-MC n. 118, tendo se manifestado pelo indeferimento da liminar, decisão *Garantista*, pois implicava renovação automática de concessões. Este posicionamento também está presente na ADI-MC n. 144, ao votar pelo indeferimento de questionamento a dispositivo que ampliava a estabilidade a empregados de empresas estatais

Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 07 (sete) oportunidades. Na ADI-MC n. 100, indeferiu a liminar, enquanto a maioria suspendia dispositivo que impunha a readmissão de servidores, um comportamento classificado como *Garantista*. Na ADI-MC n. 112 manifestou-se pela procedência parcial, tal como a maioria, mas restou vencido, tendo mantido em vigência dispositivos favoráveis ao servidor–*Garantista*, mesmo resultado de seu voto nas ADI's-MC n. 88 e n. 114, favorável a dispositivos que ampliavam a estabilidade para além do art. 19 da ADCT. Pode-se classificar nesta mesma linha seu comportamento nas ADI's-MC n. 117, n.127 e n. 144.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 88, n. 95, n. 100, n. 114, n. 117, n. 118, n. 134, n. 137 e n. 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos pelo indeferimento das ADI's, em prol de dispositivos constitucionais, sejam considerados *Liberais*. Já o seu voto na ADI-MC n. 98 pelo deferimento parcial da ação é considerado *indefinido*.

Repasse de Receitas. Seu voto vencido favorável, na ADI-MC n. 95, a dispositivo que amplia destinação de receita, pelo Estado, a Municípios é considerado *Liberal*.

Escala L. Garantias Penais. No julgamento da ADI-MC n. 162 votou pelo deferimento e suspensão da Medida Provisória que possuía tema penal, voto este *Garantista*.

Escala P. Processo Legislativo. O voto vencido do Ministro na ADI-MC n. 117 favorece a constitucionalização de dispositivos reservados à iniciativa do Executivo, voto este *Garantista*.

Organização Administrativa. Seu voto vencido nas ADI's-MC n. 88, n. 100, n. 112, n. 114, também são classificados como *Liberais*.

Pesos e Contrapesos. Seu voto vencido na ADI-MC n. 134 é compreendida como *Liberal*, uma vez que votou pela manutenção da vigência de dispositivo que sujeitava os Poderes Executivo e Judiciário à obrigação de prestar contas ao Legislativo. Quanto à ADI-MC n. 127, houve divergência parcial, tendo votado pelo indeferimento de liminares quanto à suspensão de normas que dispunham sobre provimento cruzado, posicionamento *Liberal*. Já votou isoladamente pelo indeferimento da ADI-MC n. 137 que questionou a criação de Conselho Externo do Poder Judiciário Estadual, voto também *Liberal*. Em tema semelhante, deferiu parcialmente a liminar da ADI-MC n. 98, voto este considerado *indefinido*, por suspender apenas o dispositivo afeto à aposentadoria compulsória e não o referente ao Conselho Externo do Mato Grosso.

Funções Atípicas. Vota pela suspensão de medida provisória, objeto da ADI-MC n. 162, de forma que seu voto seja classificado como *Liberal*.

Escala A. *Condições da Ação.* Votou pelo não conhecimento da ADI n. 51, uma vez que questionaria Resolução da UFRJ, compreendida como ato administrativo, entendimento este *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora. Especificamente quanto ao núcleo Borja, Mello, Pertence e, também, Madeira e, em menor medida, Octávio Gallotti, o preenchimento do periculum in mora, em ações contrárias a dispositivos constitucionais, dependeria da constatação de que a norma seria autoaplicável e não dependente de lei.

Álibi. A hipótese sugerida é a de que o Ministro comporia grupo relativamente homogêneo, composto pelos Ministros Célio Borja e Sepúlveda Pertence.

Traição. Aventa a hipótese de o Ministro possuir tendência nitidamente *Garantista* na subescala Estado Empregador e *Liberal* na *Escala F*. Já quanto à *Escala P*, tende a possuir entendimento *Liberal* em Organização Administrativa e menos *Garantista* do que a Corte, no que diz respeito à subescala *Pesos e Contrapesos*.

Quadro 5.2.4.2.

Síntese Ministro Celso de Mello: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	18	9	0	27
	Empresarial	0	0	0	
	Empresa Estatal	3	2	0	
	Estado Empregador	13	6	0	
	Ordem Social	2	1	0	
F	Síntese	17	24	11	52
	Simetria	13	18	7	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	0	2	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	3	0	0	3
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	1	0	0	
	Direitos Políticos	2	0	0	
P	Síntese	19	16	1	36
	Processo Legislativo	7	5	0	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	2	1	0	
	Organização Administrativa	3	6	0	
	Pesos e Contrapesos	5	3	1	
	Funções Atípicas	2	1	0	
T	Síntese	4	1	1	6
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	0	0	0	
	Tributos Subnacionais	3	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	3	4	7	14
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	2	4	0	
	Processo Decisório	0	0	7	

5.2.5. Francisco Rezek

O comportamento do Ministro Francisco Rezek pouco diverge do padrão apresentado pelo STF, tendo em vista ter divergido do entendimento institucional em apenas 02 (duas) oportunidades. Eventual descolamento do comportamento preponderante da Corte se deve ao alto número de ausências, especificamente na última composição de 1989.

Quadro 5.2.5.1.
Ficha Ministro Francisco Rezek

Francisco Rezek						
	Número de Casos (Pleno)					56
	Monocráticos					2
	Relatorias					7
	MC 24	MC 37	53	37	MC 105	MC 117
	MC 158	—	—	—	—	—
	Ausências					29
	14	MC 95	99	MC 111	MC 116	MC 118
	109	MC 114	MC 120	MC 115	MC 124	MC 112
	MC 137	MC 140	131	MC 87	MC 127	MC 128
	MC 147	MC 122	MC 150	MC 89	MC 154	MC 155
	MC 161	MC 160	MC 162	MC 163	ED 160	—
	Divergências					3
	MC 49	MC 100	MC 144	—	—	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			s.d.		
	Repasse de Receita			Liberal		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			n.d.		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			n.d.		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			n.d.		

Escala A	Questões Políticas	n.d.
	Condições da Ação	Liberal
	Processo Decisório	s.d.

No que diz respeito, propriamente às divergências do Ministro Francisco Rezek, tais foram acompanhadas pelos Ministros Carlos Madeira (n=2), Célio Borja (n=1), Celso de Mello (n=1), Néri da Silveira (n=1), Octávio Gallotti (n=2), Paulo Brossard (n=2) e Sepúlveda Pertence (n=1).

Escala E. Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 02 (duas) oportunidades. Na ADI-MC n. 100, indeferiu a liminar, enquanto a maioria suspendia dispositivo que impunha a readmissão de servidores, um comportamento classificado como *Garantista*. Na ADI-MC n. 144, por sua vez, divergiu como *Liberal*, uma vez que votou pela suspensão na íntegra de dispositivo benéfico ao funcionalismo.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 100 e 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos sejam considerados *Liberal* e *Garantista*.

Escala P. Processo Legislativo. Ao restar vencido na ADI-MC n. 144, tendo manifestado pela suspensão integral de dispositivos constitucionais que dispunham sobre temas reservados à iniciativa legislativa, seu comportamento é catalogado como *Liberal*.

Organização Administrativa. Seu voto vencido na ADI-MC n. 100 também é classificado como *Liberals*.

Escala A. Condições da Ação. Diferentemente da maioria do STF, não conheceu da ação, por ilegitimidade do requerente, na ADI-MC n. 49, comportamento este considerado *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. A hipótese sugerida é a de que o Ministro seria influenciado por grupo específico de julgadores. Esta suposição se calca na ausência, em 02 (duas) das divergências, de votos próprios, optando com maior frequência por acompanhar outro Ministro.

Quadro 5.2.5.2.

Síntese Ministro Francisco Rezek: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	14	15	0	29
	Empresarial	3	1	0	
	Empresa Estatal	0	4	0	
	Estado Empregador	8	9	0	
	Ordem Social	3	1	0	
F	Síntese	14	11	2	27
	Simetria	11	7	2	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	1	1	0	
	Repasse Receitas	0	1	0	
	Autonomia Federativa	1	2	0	
L	Síntese	3	0	0	3
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	0	0	
	Direitos Políticos	3	0	0	
P	Síntese	17	16	1	34
	Processo Legislativo	3	10	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	4	3	0	
	Organização Administrativa	5	1	0	
	Pesos e Contrapesos	5	2	0	
	Funções Atípicas	0	0	0	
T	Síntese	9	1	0	10
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	5	1	0	
	Processo Tributário	0	0	0	
A	Síntese	2	9	3	14
	Questões Políticas	0	0	0	
	Condições da Ação	2	9	0	
	Processo Decisório	0	0	3	

5.2.6. *Moreira Alves*

O comportamento do Ministro Moreira Alves pouco diverge do padrão apresentado pelo STF, tendo em vista ter divergido do entendimento institucional em apenas 02 (duas) oportunidades. Eventual descolamento do comportamento preponderante da Corte se deve ao alto número de ausências, especificamente nas últimas composições de 1989.

Quadro 5.2.6.1.
Ficha Ministro Moreira Alves

Moreira Alves						
	Número de Casos (Pleno)					62
	Monocráticos					1
	Relatorias					11
	22	39	MC 73	MC 120	MC 88	MC 124
	MC 137	MC 87	QO 97	MC 150	MC 162	—
	Ausências					22
	MC 2	MC 28	MC 35	MC 37	43	MC 9
	MC 29	MC 45	MC 48	MC 50	MC 51	MC 49
	MC 55	MC 56	MC 54	MC 58	MC 62	MC 107
	MC 157	MC 158	MC 154	MC 155	—	—
	Divergências					2
	MC 118	MC 127	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			Liberal		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			n.d.		
	Federalismo Fiscal			s.d.		
	Repasse de Receita			s.d.		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			Garantista		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			Garantista		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		

Escala A	Questões Políticas	Garantista
	Condições da Ação	Liberal
	Processo Decisório	s.d.

No que diz respeito às divergências do Ministro, figuraram como parceiros os Ministros Aldir Passarinho (n=1), Célio Borja (n=1), Celso de Mello (n=1) e Néri da Silveira (n=1)

Escala E. *Empresa Estatal*. O Ministro restou vencido na apreciação da ADI-MC n. 118, tendo se manifestado pelo indeferimento da liminar, decisão *Garantista*, pois implicava renovação automática de concessões.

Escala F. *Simetria*. A ADI-MC n. 118 envolvia o questionamento de dispositivo constitucional estadual. Nesses termos, o voto do Ministro Passarinho resultou em entendimento *Liberal*.

Escala P. *Pesos e Contrapesos*. Na ADI-MC n. 127, o Ministro se manifesta pela suspensão de todos os dispositivos que implicava interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo, comportamento este *Garantista*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. Sem hipóteses. Demanda-se número maior de observações.

Quadro 5.2.6.2.

Síntese Ministro Moreira Alves: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	11	18	3	32
	Empresarial	0	1	0	
	Empresa Estatal	2	4	0	
	Estado Empregador	7	12	3	
	Ordem Social	2	1	0	
F	Síntese	19	15	10	44
	Simetria	17	10	6	
	Repartição	0	0	0	
	Federalismo Fiscal	1	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	0	3	2	
L	Síntese	6	1	0	7
	Liberdades	1	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	5	0	0	
P	Síntese	29	12	1	42
	Processo Legislativo	6	7	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	3	2	0	
	Organização Administrativa	7	2	0	
	Pesos e Contrapesos	10	1	0	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	7	1	1	9
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	1	0	0	
	Tributos Subnacionais	4	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	3	9	8	20
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	2	9	0	
	Processo Decisório	0	0	8	

5.2.7. Néri da Silveira

O comportamento do Ministro Néri da Silveira diverge minimamente do padrão comportamento apresentado pelo STF. Divergiu do entendimento institucional em apenas 03 (três) oportunidades.

Quadro 5.2.7.1.
Ficha Ministro Néri da Silveira

Néri da Silveira						
	Número de Casos (Pleno)					83
	Monocráticos					0
	Relatorias					2
	11	MC 15	—	—	—	—
	Ausências					1
	MC 65	—	—	—	—	—
	Divergências					3
	MC 127	MC 144	MC 160	—	—	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			Garantista		
	Repasse de Receita			s.d.		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		
Escala A	Questões Políticas			Garantista		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			s.d.		

No que diz respeito, propriamente às divergências do Ministro Néri da Silveira, tais foram acompanhadas pelos Ministros Carlos Madeira (n=1), Francisco Rezek (n=1), Moreira Alves (n=1), Octávio Gallotti (n=1), Paulo Brossard (n=1) e Sydney Sanches (n=1).

Escala E. Empresa Estatal. O Ministro restou vencido na apreciação da ADI-MC n. 118, tendo se manifestado pelo indeferimento da liminar, decisão *Garantista*, pois implicava renovação automática de concessões.

Estado Empregador. Na ADI-MC n. 144 divergiu como *Liberal*, uma vez que votou pela suspensão na íntegra de dispositivo benéfico ao funcionalismo.

Escala F. Simetria. A ADI n. 144 também integram a Categoria F, de forma que seu voto seja considerado *Garantista*, uma vez que resultava na suspensão integral dos dispositivos constitucionais questionados.

Escala P. Processo Legislativo. Ao restar vencido na ADI-MC n. 144, tendo manifestado pela suspensão integral de dispositivos constitucionais que dispunham sobre temas reservados à iniciativa legislativa, seu comportamento é catalogado como *Liberal*.

Pesos e Contrapesos. Na ADI-MC n. 127, o Ministro se manifesta pela suspensão de todos os dispositivos que implicava interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo, comportamento este *Garantista*. Já na ADI-MC n. 160, ao questionar dispositivo da Constituição do Estado de Tocantins que previa a nomeação, de desembargadores, pelo Chefe do Executivo, o Ministro Néri da Silveira manifestou-se pela não suspensão do dispositivo correlato, um comportamento *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. Sem hipóteses. Demanda-se número maior de observações.

Quadro 5.2.7.2.

Síntese Ministro Néri da Silveira: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	16	25	2	43
	Empresarial	2	1	0	
	Empresa Estatal	1	6	0	
	Estado Empregador	10	16	2	
	Ordem Social	3	2	0	
F	Síntese	26	15	10	51
	Simetria	21	10	6	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	4	1	0	5
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	4	0	0	
P	Síntese	31	19	1	51
	Processo Legislativo	6	11	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	5	3	0	
	Organização Administrativa	8	2	0	
	Pesos e Contrapesos	9	3	0	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	12	1	1	14
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	8	9	22
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	8	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.2.8. Octávio Gallotti

O comportamento do Ministro Octávio Gallotti diverge minimamente do padrão de comportamento apresentado pelo STF. As divergências de comportamento em relação ao STF, quando existentes, são fruto de manifestação contrária.

Quadro 5.2.8.1.

Ficha Ministro Octávio Gallotti

Octávio Gallotti						
	Número de Casos (Pleno)					83
	Monocráticos					0
	Relatorias					10
	34	MC 28	MC 50	MC 55	MC 65	MC 94
	MC 103	MC 115	MC 144	MC 154	—	—
	Ausências					1
	MC 161	—	—	—	—	—
	Divergências					4
	MC 49	MC 95	MC 88	MC 144	—	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			Garantista		
	Repasse de Receita			Liberal		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		
Escala A	Questões Políticas			Garantista		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			s.d.		

No que diz respeito, propriamente às divergências do Ministro, tais foram acompanhadas pelos Ministros Carlos Madeira (n=1), Célio Borja (n=2), Celso de Mello (n=2), Francisco Rezek (n=2), Néri da Silveira (n=1), Paulo Brossard (n=2) e Sepúlveda Pertence (n=2).

Escala E. Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 02 (duas) oportunidades. Na ADI-MC n. 144, apresenta comportamento *Liberal*, uma vez que votou pela suspensão na íntegra de dispositivo benéfico ao funcionalismo. Já na ADI-MC n. 88, votou pelo indeferimento de liminar quanto a dispositivos que ampliavam a estabilidade para além das hipóteses do art. 19, da ADCT, entendimento este *Garantista*.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 88, n. 95 e n. 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos sejam considerados *Liberal*, para os 02 (dois) primeiros casos, e *Garantista* para a ADI-MC n. 144.

Repassa de Receitas. Seu voto vencido favorável, na ADI-MC n. 95, a dispositivo que amplia destinação de receita, pelo Estado, a Municípios é considerado *Liberal*.

Escala P. Processo Legislativo. Ao restar vencido na ADI-MC n. 144, tendo manifestado pela suspensão integral de dispositivos constitucionais que dispunham sobre temas reservados à iniciativa legislativa, seu comportamento é catalogado como *Liberal*.

Organização Administrativa. Seu voto vencido na ADI-MC n. 88 é classificado como *Liberal*.

Escala A. Condições da Ação. Diferentemente da maioria do STF, não conheceu da ação, por ilegitimidade do requerente, na ADI-MC n. 49, comportamento este considerado *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora. Especificamente quanto ao núcleo Borja, Mello, Pertence e, também, Madeira e, em menor medida, Octávio Gallotti, o preenchimento do periculum in mora, em ações contrárias a dispositivos constitucionais, dependeria da constatação de que a norma seria autoaplicável e não dependente de lei.

Álibi ou Traição. Sem hipóteses. Demanda-se número maior de observações.

Quadro 5.2.8.2.

Síntese Ministro Octávio Gallotti: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	17	24	2	43
	Empresarial	2	1	0	
	Empresa Estatal	1	6	0	
	Estado Empregador	11	15	2	
	Ordem Social	3	2	0	
F	Síntese	23	18	10	51
	Simetria	19	12	6	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	0	2	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	5	1	0	6
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	5	0	0	
P	Síntese	29	19	2	50
	Processo Legislativo	6	10	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	5	3	0	
	Organização Administrativa	7	3	0	
	Pesos e Contrapesos	8	3	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	12	1	1	14
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	4	10	9	23
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	3	10	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.2.9. Paulo Brossard

O comportamento do Ministro Paulo Brossard diverge minimamente do padrão de comportamento apresentado pelo STF. As divergências de comportamento em relação ao STF, quando existentes, são fruto de manifestação contrária ao resultado alcançado pela maioria.

Quadro 5.2.9.1.

Ficha Ministro Paulo Brossard

Paulo Brossard						
	Número de Casos (Pleno)					69
	Monocráticos					0
	Relatorias					10
	MC 48	MC 51	MC 49	51	MC 102	MC 116
	109	MC 122	MC 134	MC 157	—	—
	Ausências					3
	39	MC 92	ED 160	—	—	—
	Divergências					5
	MC 49	MC 127	MC 144	MC 134	MC 160	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			Garantista		
	Repasse de Receita			s.d.		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			n.d.		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		
Escala A	Questões Políticas			Garantista		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			s.d.		

No que diz respeito, propriamente às divergências do Ministro, tais foram acompanhadas pelos Ministros Carlos Madeira (n=3), Célio Borja (n=1), Celso de Mello (n=1), Francisco Rezek (n=2), Néri da Silveira (n=1), Octávio Gallotti (n=2) e Sepúlveda Pertence (n=1).

Escala E. Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 02 (duas) oportunidades. Na ADI-MC n. 144, apresenta comportamento *Liberal*, uma vez que votou pela suspensão na íntegra de dispositivo benéfico ao funcionalismo.

Já na ADI-MC n. 127 o Ministro Paulo Brossard se manifestou pela inconstitucionalidade de dispositivo que regulamentava o escalonamento remuneratório de policiais militares, de maneira que seu voto seja *Liberal*.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 134 e n. 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos sejam considerados *Liberal*, para a ADI-MC n. 134, e *Garantista* para a ADI-MC n. 144.

Autonomia Federativa. A ADI-MC n. 160 foi parcialmente deferida, tendo resultado na suspensão de dispositivo que dispunha sobre a criação do Município de Palmas. Seu voto, vencido, pela manutenção do mesmo é classificado como *Liberal*.

Escala P. Processo Legislativo. Ao restar vencido na ADI-MC n. 144, tendo manifestado pela suspensão integral de dispositivos constitucionais que dispunham sobre temas reservados à iniciativa legislativa, seu comportamento é catalogado como *Liberal*.

Pesos e contrapesos. O Ministro se posicionou favoravelmente à não suspensão de dispositivos que dispunham sobre a necessidade de o Tribunal de Justiça e o Poder Executivo prestarem contas ao Poder Legislativo, comportamento *Liberal*.

Escala A. Condições da Ação. Diferentemente da maioria do STF, não conheceu da ação, por ilegitimidade do requerente, na ADI-MC n. 49, comportamento este considerado *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. O Ministro, em suas divergências, demonstraria predisposição *Liberal*, notadamente nas Escalas E e P.

Quadro 5.2.9.2.

Síntese Ministro Paulo Brossard: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	14	21	1	36
	Empresarial	1	0	0	
	Empresa Estatal	1	5	0	
	Estado Empregador	9	14	1	
	Ordem Social	3	2	0	
F	Síntese	27	15	7	49
	Simetria	22	10	5	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	0	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	1	4	0	
L	Síntese	4	1	0	5
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	4	0	0	
P	Síntese	28	15	1	44
	Processo Legislativo	6	9	0	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	4	2	0	
	Organização Administrativa	8	2	0	
	Pesos e Contrapesos	7	2	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	9	0	1	10
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	2	0	0	
	Tributos Subnacionais	6	0	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	5	6	16
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	5	0	
	Processo Decisório	0	0	6	

5.2.10. Sepúlveda Pertence

O comportamento do Ministro Celso de Mello apresenta relevante divergência em relação ao padrão adotado pelo STF em 03 (três) Escalas: E, F e P. Em outras palavras, as 10 divergências são suficientes para demonstrar a predisposição de comportamento oposto ao praticado pelo STF.

Quadro 5.2.10.1.

Ficha Ministro Sepúlveda Pertence

Sepúlveda Pertence						
	Número de Casos (Pleno)					58
	Monocráticos					1
	Relatorias					8
	MC 100	MC 83	MC 114	MC 128	MC 155	MC 160
	130	ED 160	–	–	–	–
	Ausências					3
	MC 92	MC 112	MC 147	–	–	–
	Divergências					10
	MC 62	MC 95	MC 100	MC 98	MC 114	MC 88
	MC 127	MC 144	MC 134	MC 162	–	–
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Garantista		
	Ordem Social			Garantista		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			Garantista		
	Repasse de Receita			Liberal		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Garantista		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Liberal		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			n.d.		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		
	Processo Adm. Tributário			Garantista		
Escala A	Questões Políticas			Garantista		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			s.d.		

As suas divergências foram acompanhadas pelos Ministros Aldir Passarinho (n=1), Carlos Madeira (n=3), Célio Borja (n=9), Francisco Rezek (n=1), Moreira Alves (n=1), Octávio Gallotti (n=2), Paulo Brossard (n=1) e Sepúlveda Pertence (n=9).

Escala E. Empresa Estatal. O Ministro restou vencido na ADI-MC n. 144, ao votar pelo indeferimento de questionamento a dispositivo que ampliava a estabilidade a empregados de empresas estatais, posicionamento *Garantista*.

Estado Empregador. O Ministro manifestou divergência na Escala E em 07 (sete) oportunidades. Na ADI-MC n. 100, indeferiu a liminar, enquanto a maioria suspendia dispositivo que impunha a readmissão de servidores, um comportamento classificado como *Garantista*. Nas ADI's-MC n. 88 e n. 114, posicionou-se contrariamente à suspensão de dispositivos que ampliavam a estabilidade para além do art. 19 da ADCT, postura igualmente *Garantista*. Pode-se classificar nesta mesma linha seu comportamento nas ADI's-MC n.127 e n. 144.

Ordem Social. Embora o STF tenha se manifestado pelo indeferimento da ADI-MC n. 62, proposto contra medida provisória que estabelecia índice de reajuste aplicável a benefícios sociais, o Ministro votou pela suspensão da medida, voto este classificado como *Garantista*.

Escala F. Simetria. As ADI's-MC n. 88, n. 95, n. 100, n. 114, n. 117, n. 118, n. 134 e n. 144 também integram a Categoria F, de forma que seus votos pelo indeferimento das ADI's, em prol de dispositivos constitucionais, sejam considerados *Liberais*. Já o seu voto na ADI-MC n. 98 pelo deferimento parcial da ação é considerado *indefinido*.

Repassa de Receitas. Seu voto vencido favorável, na ADI-MC n. 95, a dispositivo que amplia destinação de receita, pelo Estado, a Municípios é considerado *Liberal*.

Escala L. Garantias Penais. No julgamento da ADI-MC n. 162 votou pelo deferimento e suspensão da Medida Provisória que possuía tema penal, voto este *Garantista*.

Escala P. Organização Administrativa. Seu voto vencido nas ADI's-MC n. 88, n. 100 e n. 114, também são classificados como *Liberais*.

Pesos e Contrapesos. Seu voto vencido na ADI-MC n. 134 é compreendida como *Liberal*, uma vez que votou pela manutenção da vigência de dispositivo que sujeitava os Poderes Executivo e Judiciário à obrigação de prestar contas ao Legislativo. Quanto à ADI-MC n. 127, houve divergência parcial, tendo votado pelo indeferimento de liminares quanto à suspensão de normas que dispunham sobre provimento cruzado, posicionamento *Liberal*. Em tema semelhante, deferiu parcialmente a liminar da ADI-MC n. 98, voto este

considerado *indefinido*, por suspender apenas o dispositivo afeto à aposentadoria compulsória e não o referente ao Conselho Externo do Mato Grosso.

Funções Atípicas. Vota pela suspensão de medida provisória, objeto da ADI-MC n. 162, de forma que seu voto seja classificado como *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do periculum in mora. Especificamente quanto ao núcleo Borja, Mello, Pertence e, também, Madeira e, em menor medida, Octávio Gallotti, o preenchimento do periculum in mora, em ações contrárias a dispositivos constitucionais, dependeria da constatação de que a norma seria autoaplicável e não dependente de lei.

Álibi. A hipótese sugerida é a de que o Ministro comporia grupo relativamente homogêneo, composto pelos Ministros Célio Borja e Celso de Mello.

Traição. Aventa a hipótese de o Ministro possuir tendência nitidamente *Garantista* na subescala Estado Empregador e *Liberal* na *Escala F*. Já quanto à *Escala P*, tende a possuir entendimento *Liberal* em Organização Administrativa e menos *Garantista* do que a Corte, no que diz respeito à subescala *Pesos e Contrapesos*.

Quadro 5.2.10.2.

Síntese Ministro Sepúlveda Pertence: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	18	12	1	31
	Empresarial	1	0	0	
	Empresa Estatal	1	4	0	
	Estado Empregador	12	7	1	
	Ordem Social	4	1	0	
F	Síntese	20	19	10	49
	Simetria	16	14	6	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	0	1	
	Repasse Receitas	0	2	1	
	Autonomia Federativa	1	3	2	
L	Síntese	3	0	0	3
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	1	0	0	
	Direitos Políticos	2	0	0	
P	Síntese	21	16	1	38
	Processo Legislativo	6	8	0	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	3	0	0	
	Organização Administrativa	4	5	0	
	Pesos e Contrapesos	6	2	1	
	Funções Atípicas	2	1	0	
T	Síntese	5	0	1	6
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	0	0	0	
	Tributos Subnacionais	4	0	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	5	9	19
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	4	5	0	
	Processo Decisório	0	0	9	

5.2.11. Sydney Sanches

O comportamento do Ministro Sydney Sanches pouco diverge do padrão apresentado pelo STF, tendo em vista ter divergido do entendimento institucional em única oportunidade.

Quadro 5.2.11.1.
Ficha Ministro Sydney Sanches

Sydney Sanches						
	Número de Casos (Pleno)					78
	Monocráticos					2
	Relatorias					9
	MC 4	MC 13	38	43	MC 63	MC 84
	MC 95	131	MC 89	—	—	—
	Ausências					6
	MC 107	109	MC 114	MC 120	MC 115	MC 112
	Divergências					1
	MC 160	—	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			Liberal		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			s.d.		
Escala F	Simetria			Garantista		
	Repartição de Competências			Garantista		
	Federalismo Fiscal			Garantista		
	Repasse de Receita			s.d.		
	Autonomia Federativa			Liberal		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			Liberal		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Garantista		
	Organização Administrativa			Garantista		
	Pesos e Contrapesos			Garantista		
	Funções Atípicas			Garantista		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			Garantista		

	Processo Adm. Tributário	Garantista
Escala A	Questões Políticas	Garantista
	Condições da Ação	Liberal
	Processo Decisório	s.d.

No que diz respeito às divergências do Ministro, figuraram como parceiros os Ministros Néri da Silveira (n=1)

Escala P. Pesos e Contrapesos. Na ADI-MC n. 160, ao questionar dispositivo da Constituição do Estado de Tocantins que previa a nomeação, de desembargadores, pelo Chefe do Executivo, o Ministro se manifestou pela não suspensão do dispositivo correlato, um comportamento *Liberal*.

Fidelidade. A(s) divergência(s) decorrem de percepção diversa acerca do preenchimento ou não do *periculum in mora*.

Álibi ou Traição. Trata-se de julgador deferencial às maiorias.

Quadro 5.2.11.2.

Síntese Ministro Sydney Sanches: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	12	23	2	37
	Empresarial	2	1	0	
	Empresa Estatal	0	6	0	
	Estado Empregador	8	14	2	
	Ordem Social	2	2	0	
F	Síntese	24	12	10	46
	Simetria	20	7	6	
	Repartição	1	0	0	
	Federalismo Fiscal	2	1	1	
	Repasse Receitas	1	1	1	
	Autonomia Federativa	0	3	2	
L	Síntese	5	1	0	6
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	1	0	
	Direitos Políticos	5	0	0	
P	Síntese	27	18	2	47
	Processo Legislativo	6	10	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	4	3	0	
	Organização Administrativa	6	2	0	
	Pesos e Contrapesos	8	3	1	
	Funções Atípicas	3	0	0	
T	Síntese	12	1	1	14
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	3	0	0	
	Tributos Subnacionais	7	1	1	
	Processo Tributário	1	0	0	
A	Síntese	5	9	9	23
	Questões Políticas	1	0	0	
	Condições da Ação	3	9	0	
	Processo Decisório	1	0	9	

5.2.12. Rafael Mayer

O Ministro Rafael Mayer atuou em número restrito de casos (1988 e primeira composição de 1989).

Quadro 5.2.12.1.
Ficha Ministro Rafael Mayer

Rafael Mayer						
	Número de Casos (Pleno)					10
	Monocráticos					2
	Relatorias					3
	MC 14	MC 15	MC 21	—	—	—
	Ausências					2
	MC 4	19	—	—	—	—
	Divergências					0
	—	—	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			Garantista		
	Empresa Estatal			n.d.		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			Liberal		
	Ordem Social			n.d.		
Escala F	Simetria			n.d.		
	Repartição de Competências			n.d.		
	Federalismo Fiscal			n.d.		
	Repasse de Receita			n.d.		
	Autonomia Federativa			n.d.		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			n.d.		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			Garantista		
Escala P	Processo Legislativo			Liberal		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			Liberal		
	Organização Administrativa			n.d.		
	Pesos e Contrapesos			s.d.		
	Funções Atípicas			n.d.		
Escala T	Tributos Federais			Garantista		
	Contribuições Sociais			Garantista		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			n.d.		
	Processo Adm. Tributário			n.d.		
Escala A	Questões Políticas			n.d.		
	Condições da Ação			Liberal		
	Processo Decisório			Liberal		

O Ministro não apresentou qualquer divergência.

Quadro 5.2.12.2.

Síntese Ministro Rafael Mayer: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	1	3	0	4
	Empresarial	1	0	0	
	Empresa Estatal	0	0	0	
	Estado Empregador	0	3	0	
	Ordem Social	0	0	0	
F	Síntese	0	0	0	0
	Simetria	0	0	0	
	Repartição	0	0	0	
	Federalismo Fiscal	0	0	0	
	Repasse Receitas	0	0	0	
	Autonomia Federativa	0	0	0	
L	Síntese	1	0	0	1
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	0	0	
	Direitos Políticos	1	0	0	
P	Síntese	1	4	1	6
	Processo Legislativo	0	2	1	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	0	1	0	
	Organização Administrativa	0	0	0	
	Pesos e Contrapesos	1	1	0	
	Funções Atípicas	0	0	0	
T	Síntese	2	0	0	2
	Tributos Federais	1	0	0	
	Contribuições Sociais	1	0	0	
	Tributos Subnacionais	0	0	0	
	Processo Tributário	0	0	0	
A	Síntese	1	3	0	4
	Questões Políticas	0	0	0	
	Condições da Ação	0	1	0	
	Processo Decisório	1	2	0	

5.2.13. Djaci Falcão

O Ministro Djaci Falcão atuou em número restrito de casos (1988).

Quadro 5.2.13.1.
Ficha Ministro Djaci Falcão

Djaci Falcão						
	Número de Casos (Pleno)					2
	Monocráticos					0
	Relatorias					1
	MC 2	—	—	—	—	—
	Ausências					1
	11	—	—	—	—	—
	Divergências					0
	—	—	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			s.d.		
	Empresa Estatal			n.d.		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			n.d.		
	Ordem Social			n.d.		
Escala F	Simetria			n.d.		
	Repartição de Competências			n.d.		
	Federalismo Fiscal			n.d.		
	Repasse de Receita			n.d.		
	Autonomia Federativa			n.d.		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			n.d.		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			n.d.		
Escala P	Processo Legislativo			n.d.		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			n.d.		
	Organização Administrativa			n.d.		
	Pesos e Contrapesos			n.d.		
	Funções Atípicas			n.d.		
Escala T	Tributos Federais			n.d.		
	Contribuições Sociais			n.d.		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			n.d.		
	Processo Adm. Tributário			n.d.		
Escala A	Questões Políticas			n.d.		
	Condições da Ação			n.d.		
	Processo Decisório			n.d.		

Ministro não apresentou qualquer divergência.

Quadro 5.2.13.2.

Ficha Ministro Djaci Falcão

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	1	1	0	2
	Empresarial	1	1	0	
	Empresa Estatal	0	0	0	
	Estado Empregador	0	0	0	
	Ordem Social	0	0	0	
F	Síntese	0	0	0	0
	Simetria	0	0	0	
	Repartição	0	0	0	
	Federalismo Fiscal	0	0	0	
	Repasse Receitas	0	0	0	
	Autonomia Federativa	0	0	0	
L	Síntese	0	0	0	0
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	0	0	
	Direitos Políticos	0	0	0	
P	Síntese	0	0	0	0
	Processo Legislativo	0	0	0	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	0	0	0	
	Organização Administrativa	0	0	0	
	Pesos e Contrapesos	0	0	0	
	Funções Atípicas	0	0	0	
T	Síntese	0	0	0	0
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	0	0	0	
	Tributos Subnacionais	0	0	0	
	Processo Tributário	0	0	0	
A	Síntese	0	0	0	0
	Questões Políticas	0	0	0	
	Condições da Ação	0	0	0	
	Processo Decisório	0	0	0	

5.2.14. Oscar Corrêa

O Ministro Oscar Corrêa atuou em número restrito de casos (1988).

Quadro 5.2.14.1.
Ficha Ministro Oscar Corrêa

Oscar Corrêa						
	Número de Casos (Pleno)					1
	Monocráticos					0
	Relatorias					0
	—	—	—	—	—	—
	Ausências					2
	MC 2	11	—	—	—	—
	Divergências					0
	—	—	—	—	—	—
Escala E	Empresarial			Liberal		
	Empresa Estatal			n.d.		
	Trabalhista			n.d.		
	Estado Empregador			n.d.		
	Ordem Social			n.d.		
Escala F	Simetria			n.d.		
	Repartição de Competências			n.d.		
	Federalismo Fiscal			n.d.		
	Repasse de Receita			n.d.		
	Autonomia Federativa			n.d.		
Escala L	Liberdade de Expressão			n.d.		
	Liberdades			n.d.		
	Garantias Penais			n.d.		
	Isonomia			n.d.		
	Direitos Políticos			n.d.		
Escala P	Processo Legislativo			n.d.		
	Aut. Financeiro-Orçamentária			n.d.		
	Organização Administrativa			n.d.		
	Pesos e Contrapesos			n.d.		
	Funções Atípicas			n.d.		
Escala T	Tributos Federais			n.d.		
	Contribuições Sociais			n.d.		
	Extrafiscalidade			n.d.		
	Tributos Subnacionais			n.d.		
	Processo Adm. Tributário			n.d.		

Escala A	Questões Políticas	n.d.
	Condições da Ação	n.d.
	Processo Decisório	n.d.

Ministro não apresentou qualquer divergência.

Quadro 5.2.14.2.

Síntese Ministro Oscar Corrêa: Escalas e Resultados

Escala	Subescala	Garantista	Liberal	Indefinido	Casos
E	Síntese	0	1	0	1
	Empresarial	0	1	0	
	Empresa Estatal	0	0	0	
	Estado Empregador	0	0	0	
	Ordem Social	0	0	0	
F	Síntese	0	0	0	0
	Simetria	0	0	0	
	Repartição	0	0	0	
	Federalismo Fiscal	0	0	0	
	Repasse Receitas	0	0	0	
	Autonomia Federativa	0	0	0	
L	Síntese	0	0	0	0
	Liberdades	0	0	0	
	Garantias Penais	0	0	0	
	Direitos Políticos	0	0	0	
P	Síntese	0	0	0	0
	Processo Legislativo	0	0	0	
	Aut. Financeiro-Orçamentária	0	0	0	
	Organização Administrativa	0	0	0	
	Pesos e Contrapesos	0	0	0	
	Funções Atípicas	0	0	0	
T	Síntese	0	0	0	0
	Tributos Federais	0	0	0	
	Contribuições Sociais	0	0	0	
	Tributos Subnacionais	0	0	0	
	Processo Tributário	0	0	0	
A	Síntese	0	0	0	0
	Questões Políticas	0	0	0	
	Condições da Ação	0	0	0	
	Processo Decisório	0	0	0	

CONCLUSÕES

Como decidem os juízes?

Esta é a questão que abre a presente tese de doutoramento. A resposta oferecida passa pela apresentação de modelo de classificação das ações judiciais – Categoria – e de decisões e votos judiciais – Escalas. Como o modelo se operacionaliza? Um exemplo simples, lastreado em comparação às classificações e descrições tradicionais de decisões judiciais:

	Ação	Escopo	Resultado
Tradicional	ADI 4	Parecer SR n. 70	Indeferido
Proposto		Categoria E Empresarial	Liberal

O que o STF decidiu, em relação à ADI-MC n. 4? O modelo tradicional responderá: “a Corte indeferiu a ação/reconheceu a inconstitucionalidade do seu objeto”. Modelo um pouco mais sofisticado, que classifica as ações segundo temas, poderá acrescentar: “o STF indeferiu ADI cujo tema é Direito Econômico”. E o interessado em descortinar o incrível mundo do comportamento judicial continuará a ter que acessar o site do STF, baixar o acórdão, ler sua ementa e relatório, caso queira saber algo mais do que a mera frequência de tipos de decisões. O modelo proposto revela, diferentemente, o que foi decidido: “o STF decidiu favoravelmente ao setor privado, afastando proposta de intervenção do Estado na economia”. E o mesmo se aplica em relação ao comportamento individual dos Ministros.

A maior vantagem, porém, do modelo reside na sua capacidade de agregação de decisões e a produção de comparações quanto ao comportamento decisório do STF e de seus julgadores. E, aqui, inicia-se o processo de abertura dos portões da compreensão do comportamento judicial.

Quais inferências são passíveis de extração de dados quantitativos que revelam que, de 15 ações (ADI's), mesmo que classificadas como afetas a temas tributários, 09 (nove) foram indeferidas, 04 (quatro) deferidas, das quais 01 (uma) parcialmente, e 02 (duas) não foram conhecidas?

Ressignificadas, porém, estas mesmas 15 decisões, extrai-se o resultado da decisão. Os casos a que este exemplo se refere, constantes do Anexo I, Escala T, são classificados como *Garantistas*, ou seja, decisões que, inobstante o seu resultado jurídico – (in)deferida ou não conhecida/prejudicada, apontam para a mesma direção: contrárias ao contribuinte.

Como *Fidelidade*, e sua neutralidade técnico-jurídico, responderia a este mesmo resultado, oriundo de tipos distintos de decisão?

Álibi e *Traição* certamente teriam uma resposta pronta à mesma pergunta: há uma predisposição da Corte, ao menos das composições aqui abordadas, em privilegiar um dado resultado, independentemente de ser este fruto de predisposições ideológicas, pressões institucionais ou preocupações com o contexto econômico e institucional do momento.

Os dados aqui coletados e ressignificados permitiram, igualmente, a produção de inferências quanto aos casos que integram a **Categoria E**, notadamente a dimensão *Empresa Estatal*, e a **Categoria P**, dimensão *Autonomia Financeiro-Orçamentária*.

Os 28 casos da Categoria Econômica, dos quais 09 (nove) foram indeferidos, 17 deferidos, sendo que 07 (sete) parcialmente, e 02 (dois) não conhecidos, uma vez ressignificadas as suas decisões, apresentam a prevalência de comportamento *Liberal* (54%). A hipótese sugerida por *Traição* é a de que há uma predisposição comportamental da Corte em favorecer, em conflitos entre Estado e seus funcionários, o Estado Empregador. A pouca diferença percentual, dirá *Traição*, se justifica pelo fato de parte dos casos da Categoria E, também compreenderem conflito com outros Poderes (multicategorias), revelando, especificamente quanto a estes, sob a **Escala P**, dimensão *Autonomia Financeiro-Orçamentária*, uma predisposição do STF em resguardar, nestes casos específicos, os demais Poderes, em face do Executivo, postura *Garantista* (56%) – uma hipótese plausível.

Como decidem os juízes (Ministros)? O STF e seus julgadores, em casos envolvendo conflitos econômicos entre o Chefe do Executivo e o seu quadro funcional (Categoria E, *estado empregador*), favorece as políticas restritivas de gastos, mas, contrariamente, em tentativas que envolvam outros poderes, tendem a resguardá-los destas mesmas políticas.

Individualmente, produz-se inferências quanto ao comportamento de Ministros específicos como Célio Borja, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, os quais, na **Escala E**, subescala *Estado Empregador*, apresentam comportamento *Garantista*, favorecendo o servidor em face do Estado, enquanto na **Escala P**, *Pesos e Contrapesos*, assumem comportamento *Liberal*, decidindo de maneira favorável a mecanismos de controle entre os Poderes. Para *Traição*, há uma predisposição ideológica por parte destes Ministros, o que os leva a divergir em relação à maioria.

As frequências comportamentais, porém, podem sustentar a hipótese de *Fidelidade*. Este grupo de Ministros defenderia corrente jurídica mais rigorosa para o preenchimento do *periculum in mora*, de forma que dispositivos que não sejam considerados auto-aplicáveis,

tal como dispositivos constitucionais que estabelecem diretrizes sobre como remunerar o servidor ou como operacionalizar a relação entre os Poderes, prescindindo de maior materialidade. Em outras palavras, votam assim – *Garantista* ou *Liberal* – porque exigem mais para o preenchimento do requisito do *periculum in mora*.

Como decide o Ministro Celso de Mello? Há 02 (duas) respostas possíveis.

Resposta 1: Em conflitos econômicos envolvendo o Chefe do Executivo e o seu quadro funcional, assume postura favorável a estes últimos, enquanto em conflitos que envolvam imbricação entre Poderes, aceita novas formas de controle e de contato.

Resposta 2: Ao apreciar pedidos de liminar, exige, para preenchimento do *periculum in mora*, a demonstração do imediatismo do dano, afastando conceder liminar em situações que dependem de advento de lei ou de estruturação futura de aparatos institucionais.

Contudo, para além das hipóteses aqui inferidas, a partir dos dados coletados, classificados e ressignificados, a maior contribuição alcançada por esta tese pode ser sintetizada pela frase de Karl Pearson: “a unidade de toda a ciência consiste, por si só, em seu método, e não na sua substância” (*apud* King, Kheoane, Verba, 1994: 9). Entre fiéis, traidores e dissimulados, com abordagens tão distintas (dogmática, modelos econométricos, teorias formais), cabe ao método permitir que dialoguem em um mesmo campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHEN, Cristopher H. "Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient". In *American Journal of Political Science*, vol. 21, n. 4, 1977, pp. 805-815.
- _____; "Toward a New Political Methodology: microfoundations and ART". In *Annual Review of Political Science*, vol. 5, 2002, pp.423-450.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário & Política no Brasil*. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré: Fapesp: Educ, 1997.
- BARTELS, Brandon L. "The Constraining Capacity of Legal Doctrine on the US Supreme Court". In *American Political Science Review*, vol. 103, n. 3, 2009, pp. 474-495.
- BARTELS, Larry M.. "Five Approaches to Model Specification". *The Political Methodologist* 3 (2), 1990, pp. 2-6.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*, 3ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BAUM, Lawrence. "C. Herman Pritchett: Innovator with an Ambiguous Legacy". In: MAVEETY, Nancy (ed.). *The Pioneers of Judicial Behavior*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003, pp. 57 – 77.
- BECKER, Theodore L. "On Science, Political Science and Law". In *American Behavioral Scientist*, vol. 7, 1963, pp. 11-15.
- BRENNER, Saul; SPAETH, Harold J. *Stare Decisis: The Alteration of Precedent on the Supreme Court, 1946-1992*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BUCK, Pedro. "A intervenção do Estado na ordem econômica (comentários aos votos do Min. Marco Aurélio em acórdãos do STF)". *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, n. 14, 2006, pp. 213-244.
- CALDEIRA, Gregory A.; WRIGHT, John R.; ZORN, Cristopher J. W. "Sophisticated Voting and Gate-Keeping in the Supreme Court". In *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n. 3, 1999, pp. 549-572.
- CANON, Bradley C. "Review of The Supreme Court and the Attitudinal Model". In *The Law and Politics Book Review*, vol. 3, n. 9, 1993, pp. 98-100.
- CLARK, Tom S.; LAUDERDALE, Benjamin. "The Genealogy of Law". In. *Political Analysis*, vol. 20, n. 3, summer 2012, pp. 329-350.

- CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (ed.). *Supreme Court Decision-Making: new institutional approaches*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- COUTINHO, Diogo R.; VOJVODIC, Adriana (coord.). *Jurisprudência Constitucional: como decide o STF?* São Paulo: Malheiros, 2009.
- CROSS, Frank B. "Political Science and the New Legal Realism: a case of unfortunate interdisciplinary ignorance". In *Northwestern Law Review*, vol. 92, n. 1, 1997, pp. 251-326.
- DANELSKI, David J. "Value as Variables in Judicial Decision-Making: Notes Toward a Theory". In *Vanderbilt Law Review*, vol. 19, 1965-1966, pp. 721-740.
- DIMOULIS, Dimitri. *Positivismo Jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político*. São Paulo: Método, 2006.
- EPSTEIN, Lee. "Social Science, the Courts and the Law". In *Judicature*, vol. 83, n. 5, 2000, pp. 224-227.
- _____. "The rules of Inference". In *The University of Chicago Law Review*, vol. 69, n. 1, 2002, pp. 1-133.
- EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. *The Choices Justices Make*. Washington: CQ Press, 1998.
- _____; _____. "Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: a look back, a look ahead. In *Political Research Quarterly*, vol. 53, n. 3, 2000, pp. 625-661.
- _____; KING, Gary. "A Defense of Empirical Legal Scholarship: a reply". In *The University of Chicago Law Review*, vol. 69, n. 1, 2002, pp. 191-209.
- _____; SEGAL, Jeffrey A.; WESTERLAND, Chad. "The Increasing Importance of Ideology in the Nomination and Confirmation of Supreme Court Justices". In *Drake Law Review*, vol. 56, 2007-2008, pp. 609-636.
- _____; _____. SPAETH, Harold J.; WALKER, Thomas G. *The Supreme Court Compendium: Data, Decisions and Developments*, 5th ed. Los Angeles: SAGE/SQPress, 2012.
- FERREIRA, Pedro Fernando de Almeida Nery. "Modelos econométricos podem prever decisões judiciais? Um probit para julgamentos do STF em ADIs". Paper apresentado em VI Congresso Annual da Associação Brasileira de Direito e Economia, 17 e 18 de outubro de 2013, disponível em http://www.congresso.abde.com.br/index.php/ABDE/VI_ABDE/paper/view/84
- _____; Mueller, Bernardo. "How judges thinks in the Brazilian Supreme Court: Estimating ideal points and identifying dimensions". In *EconomiA*, 2014, disponível em

- <http://dx.doi.org/10.1016/j.econ.2014.07.004>GROSSMAN, Joel B.; TANENHAUS, Joseph (ed.). *Frontiers of Judicial Research*. New York: Wiley and Sons, 1969.
- HAGEL, Timothy M. "A Reply to Professor Canon's Review of The Supreme Court and the Attitudinal Model by Jeffrey A. Segal and Harold J. Spaeth. 1993. In *The Law and Politics Book Review*, vol. 3, n. 9, pp. 101-102.
- HEISE, Michael. "The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial decision making and the new empiricism". In. *University of Illinois Law Review*, 2002, pp. 819-850.
- HELMKE, Gretchen. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Dictatorship and Democracy". In *The American Political Science Review*, vol. 96, n. 2, jun. 2002, pp. 291-303.
- HOWARD. Robert M.; SEGAL, Jeffrey A. "An Original Look at Originalism". In *Law and Society Review*, vol. 36, 2002, pp. 113-138.
- IARYCZOWER, Matías. SPILLER, Pablo T.; TOMASSI, Mariano. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998". In. *American Journal of Political Science*, vol. 46, n. 4, oct. 2002, pp. 699-716.
- KING, Gary. *Unifying Political Methodology: The Likelihood Theory of Statistical Inference*, 1998, 3ª reimpressão de 2011.
- _____; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KORNHAUSER, Lewis A. "Modeling Collegial Courts I: Path-Dependence". In *International Review of Law and Economics*, vol. 12, 1992, pp. 169-185.
- _____. "Modeling Collegial Courts I: Legal Doctrine". In *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 8, n. 3, 1992, pp. 441-470.
- KOROBKIN, Russell B.; ULEN, Thomas S. "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics". In *California Law Review*, vol. 88, n. 4, 2000, pp. 1051-1144.
- KORT, Peter. "The Works of Glendon Schubert: The History of a Subdiscipline". In. *Political Science Reviewer*, vol. 4, 1974, pp. 193-227.
- LANDES, William M.; POSNER, Richard A. "Legal Precedent: a theoretical and empirical analysis". In *Journal of Law and Economics*, vol. 19, n. 2., 1976, pp. 249-307.
- LAX, Jeffrey R. "The new judicial politics of legal doctrine". In. *Annual Review of Political Science*, 14, 2011, pp. 131-157.

- LEONI, Eduardo L.; RAMOS, Antônio P. *Judicial Preferences and Judicial Independence in New Democracies: the case of the Brazilian Supreme Court*, 2006, disponível em <http://eduardoleoni.com/workingpapers/SupPref.pdf>, acesso em 03/07/2012.
- LONG, J. Scott. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks: Sage, 1997.
- MALTZMAN, Forrest; SPRIGGS II, James F.; WAHLBECK, Paul J. "Marshalling the Court: Bargaining and Accommodation on the United States Supreme Court". In *American Journal of Political Science*, vol. 42, n. 1, 1998, pp. 294-315.
- _____; _____. *Crafting Law on the Supreme Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- MAVEETY, Nancy (ed.). *The Pioneers of Judicial Behavior*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
- MENDELSON, Wallace. "The Untroubled World of Jurimetrics". In *The Journal of Politics*, vol. 26, n. 4, 1964, pp. 914-922.
- MORASKI, Byron J.; SHIPAN, Charles R. "The Politics of Supreme Court Nominations: a theory of institutional constraints and choices". In *American Journal of Political Science*, vol. 43, n. 4, 1999, pp. 1069-1095.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *Justiça, Profissionalismo e Política: o STF e o controle de constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- _____. *STF: Do autoritarismo à democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- _____. (org). *Justiça em Foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012a.
- _____. "Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: Coalizões e 'Panelinhas'". In *Revista de Sociologia Política*, v. 20, n. 44, pp. 139-153, nov. 2012.
- OSTBERG, C. L.; WETSTEIN, Matthew E.; DUCAT, Craig R. "Attitudinal Dimensions of Supreme Court Decision Making in Canada: the Lamer Court, 1991-1995". In *Political Research Quarterly*, vol. 55, n. 1, mar. 2002, pp. 235-256.
- POSNER, Richard A. "What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)". In *Supreme Court Economic Review*, vol. 3, 1993, pp. 1-41.
- _____. "Against Constitutional Theory". In *New York University Law Review*, vol. 73, n. 1, pp. 1-22.

- POWER, Timothy J.; ZUCCO Jr., Cesar. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: a research communication". In *Latin American Research Review*, vol. 44, n. 1, 2009, pp. 218-246).
- PRITCHETT, C. Herman. "Divisions of Opinion Among Justices of the U.S. Supreme Court, 1939-1941". In *The American Political Science Review*, vol. 35, n. 5 (Outubro, 1941), pp. 890-898.
- _____. "The Voting Behavior of the Supreme Court, 1941-42". In *The Journal of Politics*, vol. 4, n. 4 (novembro, 1942), pp. 491-506.
- _____. "Dissent on the Supreme Court, 1943-44". In *The American Political Science Review*, vol. 39, n. 1, (fevereiro, 1945), pp. 42-54.
- _____. *The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*. New York: Macmillan, 1948.
- ROCHE, John P. "Political Science and Science Fiction". In *The American Political Science Review*, vol. 52, n. 4, 1958, pp. 1026-1029.
- ROWLAND, C. K.; CARP, Robert A. *Politics & Judgment in Federal District Courts*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- SCHUBERT, Glendon. "The Study of Judicial Decision-Making as an Aspect of Political Behavior". In *The American Political Science Review*, vol. 52, n. 4, 1958, pp. 1007-1025.
- _____. *Constitutional Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- _____. (ed). *Judicial Decision-Making*. Londres: The Free Press of Glencoe, 1963.
- _____. (ed). *Judicial Behavior: a reader in theory and research*. Chicago: Rand McNally, 1964.
- _____. *The Judicial Mind: attitudes & ideologies of Supreme Court Justices 1946-1963*. Evanston: Northwestern University Press, 1965.
- _____. "Jackson's Judicial Philosophy: an exploration in value analysis". In *The American Political Science Review*, vol. 59, n. 4, 1965, pp. 940-963.
- _____. *The Constitutional Polity*. Boston: Boston University Press, 1970.
- _____. *Judicial Policy Making*. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1972 (1965).
- _____. "Judicial Process and Behavior, 1963-1971". In. ROBINSON, James A. (ed.). *Political Science Annual*, vol. 3. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1972, pp. 73-280.

- _____. *The Judicial Mind Revisited: psychometric analysis of Supreme Court Ideology*. New York: Oxford University Press, 1974.
- _____; PINNER, Frank A. *Quantitative Analysis of Judicial Behavior*. Glencoe: The Free Press, 1959.
- SCHWARTZ, Edward P. "Policy, Precedent and Power: a Positive Theory of Supreme Court Decision-making". In *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 8, n. 2, 1992, pp. 219-252.
- SEGAL, Jeffrey A. "Predicting Supreme Court Cases Probabilistically: the search and seizure cases, 1962-1981". In *The American Political Science Review*, vol. 78, n. 4, 1989, pp. 891-900.
- _____. "Separation of Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts". *The American Political Science Review*, vol. 91, n. 1, 1997, pp. 28-44.
- SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. "Decisional trends on the Warren and Burger Courts: results from the Supreme Court Data Base Project". In *Judicature*, vol. 73, 1989-1990, pp. 103-107.
- _____; _____. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- _____; _____. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- SPAETH, Harold J. "Judicial Power as a Variable Motivating Supreme Court Behavior". In *Midwest Journal of Political Science*, vol. 6, n. 1, 1962, pp. 54-82.
- _____; SEGAL, Jeffrey A. "The U.S. Supreme Court Judicial Data Base: providing new insights into the Court". In *Judicature*, vol. 83, n. 5, 2000, pp. 228-227-235.
- SILVA, Virgílio Afonso da. "Interpretação constitucional e sincretismo metodológico", In. SILVA, Virgílio Afonso da (org.), *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* *Controle de Constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos poderes*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.
- SUNSTEIN, Cass R (ed.). *Behavioral Law & Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

- TATE, C. Neal. "Personal Attribute Models of Voting Behavior of U.S. Supreme Court Justices: Liberalism in Civil Liberties and Economic Decisions, 1946-1978". In *The American Political Science Review*, vol. 75, n. 2 (jun. 1981), pp. 355-367.
- TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy: courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- TIEBOUT, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economy*, vol. 64, issue 5 (oct., 1956), pp. 416-424.
- TROPER, Michel. "Interpretação constitucional". *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte, ano 2, n. 7, jul./set. 2008, pp. 53-70.
- TUFTE, Edward R. *Data Analysis for Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1974.
- ULMER, S. Sidney. "Quantitative Analysis of Judicial Processes: some practical and theoretical applications". In *Law & Contemporary Problems*, vol. 28, 1963, pp. 163-184.
- _____. "Social Background as an Indicator to the Votes of Supreme Court Justices in Criminal Cases: 1947-1956 terms". In *Midwest Journal of Political Science*, vol. 17, n. 3, 1973, pp. 622-630.
- _____. "The Supreme Court's Certiorari Decisions: Conflict as a Predictive Variable". In *The American Political Science Review*, vol. 78, n. 4 (jun. 1984), pp. 901-911.
- VANBERG, Georg. "A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review". In *American Journal of Political Science*, vol. 45, n. 2, 2001, pp. 346-361.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Anexo I
ROL DE DECISÕES POR CATEGORIA

Escala E	Número de Casos (Pleno)					43
	Monocráticos					2
Empresarial	MC 4	MC 2	MC 49	53	—	—
	—	—	—	—	—	—
Empresa Estatal	34	MC 50	MC 83	MC 118	MC 140	MC 144
	—	—	—	—	—	—
Estado Empregador	MC 14	14	MC 105	MC 35	MC 100	MC 112
	MC 18	MC 63	MC 117	MC 45	MC 113	MC 140
	19	99	MC 144	MC 56	MC 114	MC 127
	MC 48	MC 96	MC 150	MC 58	MC 120	MC 89
	QO 23	MC 115	MC 13	MC 94	MC 88	—
Ordem Social	MC 62	68	MC 73	MC 101	MC 107	MC 122
	—	—	—	—	—	—

Escala F	Número de Casos (Pleno)					51
	Monocráticos					2
Simetria	131	MC 103	MC 122	MC 94	MC 88	MC 155
	MC 154	MC 102	MC 134	MC 100	MC 112	MC 160
	MC 95	MC 111	MC 157	MC 107	MC 140	ED 160
	MC 101	MC 116	MC 161	MC 113	MC 127	MC 160
	MC 83	MC 118	149	MC 114	MC 105	ED 160
	MC 96	MC 124	MC 84	MC 120	MC 117	MC 89
	MC 98	MC 137	MC 92	MC 115	—	—
Repartição de Competências	MC 158	ADI 68	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Federalismo Fiscal	MC 84	MC 92	MC 128	MC 155	—	—
	—	—	—	—	—	—
Repartição de Receitas	MC 95	MC 103	MC 128	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Autonomia Federativa	QO 97	MC 107	MC 160	149	QO 163	ED 160
	MC 144	MC 140	—	—	—	—

Escala L	Número de Casos (Pleno)					6
	Monocráticos					4
Liberdades Individuais	22	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Garantias Penais	MC 162	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Direitos Políticos	11	82	38	109	MC 65	86
	MC 55	MC 147	—	—	—	—

Escala P	Número de Casos (Pleno) Monocráticos					52
						2
Processo Legislativo	MC 13	MC 102	130	MC 157	MC 161	MC 56
	MC 21	MC 113	MC 14	MC 63	MC 45	MC 105
	MC 35	MC 120	14	MC 117	MC 144	MC 150
	MC 96	—	—	—	—	—
Administração Financeiro- Orçamentária	MC 37	MC 48	MC 58	MC 115	37	MC 96
	MC 18	19	MC 127	—	—	—
Organização Administrativa	MC 51	MC 94	MC 100	51	MC 116	MC 114
	MC 88	MC 112	MC 89	99	—	—
Pesos e Contrapesos	MC 25	MC 137	ED 160	MC 27	MC 127	MC 102
	MC 29	MC 134	MC 128	MC 98	131	MC 111
	MC 160	—	—	—	—	—
Funções Atípicas	99	MC 87	MC 162	—	—	—
	—	—	—	—	—	—

Escala T	Número de Casos (Pleno) Monocráticos					14
						1
Impostos Federais	MC 20	MC 24	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Contribuições Sociais	MC 15	43	MC 9	—	—	—
	—	—	—	—	—	—
Tributos Subnacionais	MC 28	MC 33	39	MC 54	MC 84	MC 92
	MC 87	MC 128	MC 155	—	—	—
Administração Tributária	MC 124	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	—

Anexo II

LIVRO DE CÓDIGOS

Bancos de Dados STF

Informações operacionais:

A organização do universo de ADI's empregado na Tese foi operacionalizado por meio de 05 (cinco) bancos de dados. Há 02 (dois) Bancos centrados no comportamento institucional do STF: **CasoCentrado** e **CasoCentradoTema**. O primeiro compreende informações gerais sobre o comportamento do STF em relação à ADI registrada. O segundo, alimentado apenas pelas ADI's classificadas em mais de uma categoria, registra as demais categorias em que a ação foi classificada, bem como a direção da decisão, em face das Escalas propostas.

Os demais bancos vocacionam-se a registrar o comportamento individualizado dos Ministros. Assim, tem-se **MinistroCentrado** e **MinistroCentradoTema**. O último Banco de Dados centra-se no registro das situações de prevenção de ações **CasoCentradoApenso**. Ele identifica o comportamento do STF em relação às ADI's agregadas, enquanto limita o cômputo da direção da decisão a apenas um caso.

Na construção dos Bancos de Dados, foram criadas e preenchidas diversas variáveis, organizadas como segue:

Variáveis de sistematização:

Esta categoria compreende variáveis de identificação dentro do próprio Banco de Dados. São variáveis de organização dos casos no banco de dados e não variáveis que revelam dados do caso em si.

casoId
apensoId
casoTemaId

Variáveis descritivas:

Esta categoria compreende variáveis que reúnem informações descritivas sobre o caso, não avançando no aspecto decisório ou substantivo. Excluem-se, por opção, desta categoria as variáveis temporais.

tipoAcao
numCaso
casoTitulo
autor
autorUf
respondente1, 2 e 3
respondenteUf1, 2 e 3

Variáveis temporais:

Esta categoria compreende variáveis que reúnem informações temporais sobre o caso.

Ano
dataArguicao
dataDistribuicao
dataDistrbRecesso
dataDecisao
dataDecisaoMono
votoVistaMinistroData
compInicial
compCorte
presidente

Variáveis processuais:

Esta categoria compreende variáveis que contém informações sobre questões processuais afetas ao caso e ao seu encaminhamento no STF. Qual o órgão responsável por apreciar e decidir o caso? Houve a suspensão do processo decisório, por pedido de vista?

orgaoDecisao
cautelar
relator1 e 2
redator
vista

Variáveis substantivas:

Esta categoria compreende variáveis que contem informações materiais sobre o caso: tema, ramo do direito, lei questionada, parâmetro constitucional relacionado etc.

casoTitulo
escala 1, 2, 3, 4 e 5.
subEscala 1, 2, 3, 4 e 5
escalaA
tipoQuestEscalaA
paramConstArea
normaCons
normaTipoImpugnada1, 2 e 3
leiQuestionada1, 2 e 3

Variáveis Cabimento da Ação:

Esta categoria congrega variáveis afetas a requisitos de ingresso ou cabimento de ações no STF, e que retratam a maneira pela qual o STF os decidiu.

lgConcentrado
lgDecisaoConcentrado

Variável Resultado:

Esta categoria congrega variáveis afetas ao resultado do julgamento da ação, pela Corte. São excluídas desta categoria as variáveis que retratam comportamento individual de cada Ministro.

resultado
cauteMoc
reconhecimentoInconst
autorVencedor
decisaoDirecao1, 2, 3, 4 e 5
divergenciaDirecao1, 2, 3, 4 e 5
maioriaVotos
vencidosVotos
escalaAtivDirecao
divergePrelDirecao
maioriaVotosPreliminar
vencidosVotosPreliminar

Variável Ministros:

Esta categoria reúne variáveis afetas ao comportamento processual dos Ministros nos diversos atos que compõem o julgamento do caso. Há variáveis que, embora não sejam passíveis de individualização, relatam um ou outro comportamento espontâneo do Ministro (*vista*). Estas variáveis se encontram presentes no Banco de Dados *MinistroCentrado*.

oVotacao
ministro
ministroNome
vistaMinistro
vistaTempoMinistro
resultadoMinistro
voto
votoPreliminar
manifestacao
manifestacaoPreliminar
votoDirecao1, 2, 3, 4 e 5
preliminarDirecao
maioria
maioriaPreliminar
maioriaModulacao
concordancia
concordanciaPreliminar

1. Número de Identificação do Caso (casoId)

Aplicação: Os primeiros quatro números representam o ano de julgamento do caso. Os outros quatro representam a posição daquele caso naquele ano, cronologicamente ordenado.

Valores: N.d.

2. Identificação do número de casos apensados (apensoId)

Aplicação: Os primeiros quatro números representam o ano de julgamento do caso. Os outros quatro representam a posição daquele caso naquele ano, cronologicamente ordenado. Os dois números sequenciais retratam o número de casos conexos a que se reporta a própria ficha do STF (incluindo o caso paradigma). **Importante**: Os casos apensos ou conexos somente são numericamente identificados no banco de dados **CasoCentradoApenso**.

3. Identificação do número de temas constantes do caso (casoTemaId)

Aplicação: Os primeiros quatro números representam o ano de julgamento do caso. Os outros quatro representam a posição daquele caso naquele ano, cronologicamente ordenado. Os dois números sequenciais retratam o número de casos conexos a que se reporta a própria ficha do STF. Os dois números seguintes representam o número de temas envolvidos.

Na hipótese de existir mais de um tema, deve o codificador preencher os bancos CasoCentradoTema e MinistroCentradoTema. Nestes, retratam-se as possíveis interpretações quanto ao comportamento da Corte e dos Ministros. Caso Centrado e MinistroCentrado apenas revelam o comportamento decisório em relação à primeira Escala identificada.

Valores: N.d.

4. Tipo de Ação (tipoAcao)

Aplicação: Esta variável identifica o tipo da ação.

Comentários Operacionalização: A partir de 2005 e 2006, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão passou a deter uma sigla própria, como ADO. Anteriormente, esta ação não era diferenciada, em questão de termos distintivos, da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a não ser quanto ao seu objeto (e efeitos). Assim, o codificador deve, antes do período acima relatado, avaliar cuidadosamente, nos casos de ADI, se se trata de uma ADI dita genérica (e, portanto, merecedora da entrada **1**), vocacionada à declaração de inconstitucionalidade de um *ato*, ou de uma ADO, porquanto destinada a combater uma omissão inconstitucional (e, portanto, merecedora da entrada **3**). Os casos sujeitos ao valor 10 devem ser cuidadosamente identificados, pois não há o costume de empregar-se a sigla AP no STF. Ações Populares são ajuizadas no STF como Ação Originária (AO) ou como Petição Inicial. O Codificador deve promover a leitura do relatório para verificar se se está diante de uma ação popular.

Valores: 39 valores

10. AC_ Ação Cautelar;
11. ACO_ Ação Cível Originária;
12. ADC_ Ação Declaratória de Constitucionalidade;
13. ADI_ Ação Direta de Inconstitucionalidade;
14. ADO_ Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão;
15. ADPF_ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
16. AI_ Agravo de Instrumento;
17. AIMP_ Arguição de Impedimento;
18. AO_ Ação Originária;
19. AOE_ Ação Originária Especial;
20. AP_ Ação Penal;
21. AR_ Ação Rescisória;
22. ARE_ Recurso Extraordinário com Agravo;
23. AS_ Arguição de Suspeição;
24. CC_ Conflito de Competência;
25. CM_ Comunicação;
26. EI_ Exceção de Incompetência;
27. EL_ Exceção de Litispendência;
28. EX_ Extradicação;
29. HC_ Habeas Corpus;
30. HD_ Habeas Data;
31. IF_ Intervenção Federal;
32. INQ_ Inquérito;
33. MI_ Mandado de Injunção;
34. MS_ Mandado de Segurança;
35. OACO_ Oposição em Ação Civil Originária;
36. PET_ Petição
37. PPE_ Prisão Preventiva para Extradicação;
38. PSV_ Proposta de Súmula Vinculante;
39. RCL_ Reclamação;
40. RE_ Recurso Extraordinário;
41. RHC_ Recurso Ordinário em Habeas Corpus;
42. RHD_ Recurso Ordinário em Habeas Data;
43. RMI_ Recurso Ordinário em Mandado de Injunção;
44. RMS_ Recurso Ord. em Mandado de Segurança
45. RVC_ Revisão Criminal;
46. SL_ Suspensão de Liminar;
47. SS_ Suspensão de Segurança;
48. STA_ Suspensão de Tutela Antecipada

5. Número do Caso (numCaso)

Aplicação: Variável identifica o número do caso. Descreve o tipo de ação (ADI, HC, MS, pet etc) e seu número no STF e pelo tipo de decisão, sem em liminar, interlocutória ou em

análise do mérito.

Comentários Operacionalização: Na hipótese de a deliberação se referir a pedido de liminar, deve o codificador preencher a variável com (ADI-MC número). Questão de Ordem possui sigla própria (ADI-QO número), assim como embargos de declaração (ADI-ED número). Deliberação sobre o mérito ou pelo não conhecimento é retratada apenas pelo número (ADI número).

Valores: **N.d.**

6. Ano do julgamento pela Corte (ano)

Aplicação: Esta variável identifica o ano em que a Corte proferiu sua decisão.

Valores: **N.d.**

7. Data de Arguição do Caso (dataArguicao)

Aplicação: Esta variável contém o dia, mês e ano em que o caso foi autuado no STF.

Comentários Operacionalização: A data de autuação da ação é encontrada na ficha de processo da ação, mais precisamente na “aba” detalhes.

Valores: Variável discreta. Deve receber a data de autuação, no seguinte formato (dd/mm/aaaa).

8. Data de Distribuição do Caso (dataDistribuicao)

Aplicação: Esta variável contém o dia, mês e ano em que o caso foi distribuído para o Relator.

Comentários Operacionalização: A data de distribuição da ação é encontrada na ficha de processo da ação, mais precisamente no “andamento processual”.

Valores: Variável discreta. Deve receber a data de distribuição, no seguinte formato (dd/mm/aaaa).

9. Data de Distribuição do caso em Período de Recesso (dataDistrbRecesso)

Aplicação: Esta variável contém o dia, mês e ano em que o caso foi distribuído para o Presidente ou Presidente em Exercício, nos casos em que o STF se encontra em recesso.

Comentários Operacionalização: A data de distribuição da ação é encontrada na ficha de processo da ação, mais precisamente no “andamento processual”. Esta variável somente deve ser preenchida nos casos em que o caso é ajuizado em período de recesso.

Valores: Variável discreta. Deve receber a data de distribuição, no seguinte formato (dd/mm/aaaa).

10. Data da Decisão (dataDecisao)

Aplicação: Esta variável contém a data em que foi proferida a decisão (e não a data de sua publicação e divulgação).

Valores: Variável discreta. Deve receber a data de distribuição, no seguinte formato (dd/mm/aaaa).

11. Data da Decisão Monocrática (dataDecisaoMono)

Aplicação: Esta variável contém a data em que foi proferida a decisão monocrática (e não a data de sua publicação e divulgação). Esta variável somente deve ser preenchida nos casos em que o caso é ajuizado em período de recesso.

Valores: Variável discreta. Deve receber a data de distribuição, no seguinte formato (dd/mm/aaaa).

12. Composição da Corte na data da arguição (compInicial)

Aplicação: Esta variável identifica a composição da Corte e o período correspondente, **quando do ajuizamento da ação** (autuação e distribuição). Entende-se por composição da corte a formação estável de membros, sem a mudança dos Ministros que a integram. Os quatro primeiros números retratam o valor correspondente ao Ministro que presidia o STF, à época da decisão (vide *presidente*). Os dois últimos sinalizam o número específico da composição presidida por um dado Ministro. Ilustrativamente, sob a presidência de Nelson Jobim, houve três composições, classificadas portanto como 115201, 115202 e 115203.

Valores:

1132001. De 10/03/1987 a 16/01/1989
1132002. De 17/01/1989 a 25/01/1989
1132003. De 26/01/1989 a 13/03/1989
1135001. De 14/03/1989 a 05/04/1989
1135002. De 06/04/1989 a 16/05/1989
1135003. De 17/05/1989 a 16/08/1989
1135004. De 17/08/1989 a 14/03/1990

13. Composição da Corte (compCorte)

Aplicação: Esta variável identifica a composição da Corte e o período correspondente, **na data de julgamento da lide**. Entende-se por composição da corte a formação estável de membros, sem a mudança dos Ministros que a integram. Os quatro primeiros números retratam o valor correspondente ao Ministro que presidia o STF, à época da decisão (vide *presidente*). Os dois últimos sinalizam o número específico da composição presidida por um dado Ministro. Ilustrativamente, sob a presidência de Nelson Jobim, houve três composições, classificadas portanto como 115201, 115202 e 115203.

Comentários Operacionalização: A definição da composição deve levar em consideração a data de julgamento. É indiferente, para sua marcação, o fato de a decisão comportar ministros de outra composição⁸⁶.

Valores: Vide CompInicial

14. Presidente do STF (presidente)

Aplicação: Esta variável identifica o presidente em cujo mandato o caso foi decidido. A numeração contempla o período republicano (1891 até o presente).

Comentários Operacionalização: O codificador deve identificar como Presidente o Ministro que, à época da decisão final proferida no caso, figurava como Presidente. Em outras palavras, na hipótese de parte de os votos terem sido proferidos em outra presidência (e, portanto, em outra data), deverá ser marcado como Presidente aquele que ocupava a função no momento da decisão final. Esta é uma situação corriqueira naqueles casos em que houve pedido de vista por Ministro.

Exemplo: Na ADI-MC n. 1923, o julgamento da cautelar se inicia em 1999, tem continuidade em 2004, sob a presidência de Nelson Jobim, mas é julgado em 2007, sob a presidência da Min. Ellen Gracie.

No caso de o Vice-Presidente ter figurado como Presidente no dia do julgamento de uma dada ação, por conta da ausência do Presidente do STF, **deve ser marcado o Presidente formal e não o atuante à data do julgamento.**

Valores: Vide (Ministros)

15. Título do Caso (casoTítulo)

Aplicação: Este é o título do caso. Como não há base para indexação e a praxe compreende a referência ao número e não às partes, a denominação retrata o embate central que caracterizou a lide correspondente.

Comentários Operacionalização: Na hipótese de a ação envolver mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade (valores **12, 13, 14 e 15** de *tipoAcao*), o codificador deve, primeiramente, identificar i) o escopo **geral** do ato normativo questionado. Em seguida, o codificador deve identificar ii) a discussão central.

Valores: N.d.

16. Autor 1, 2 e 3 (autor1, 2 e 3)

Aplicação: Autor se refere à parte que provocou a jurisdição do STF, seja na condição de requerente (controle concentrado), recorrente, paciente, impetrante, etc.

Comentários Operacionalização: O valor 99 se aplica, exclusivamente, para aqueles casos em que não há um segundo autor, de categoria distinta do autor

⁸⁶ Trata-se de situação típica em sessões interrompidas por pedido de vista. A ADI-MC n. 1.923 teve seu julgamento iniciado sob a presidência de Ilmar Galvão, sendo interrompida por pedido de vista formulado pelo Min. Nelson Jobim. A questão voltou à pauta do STF anos depois, sob nova composição.

Valores:

- 99. Ausente.
- 101. Presidente da República
- 102. Senado Federal
- 103. Câmara dos Deputados
- 104. Congresso Nacional
- 105. Assembleia Legislativa
- 106. Governador
- 107. Procurador Geral da República
- 108. Conselho Federal da OAB
- 109. Partido Político
- 110. Confederação Sindical;
- 111. Entidade de Classe;
- 117. Ministro de Estado;
- 240. Tribunal Superior Eleitoral;
- 241. Tribunal Regional Eleitoral;
- 250. Tribunal de Justiça;
- 331. Conselho Universitário UFRJ;
- 500. Pessoa Física;
- 555. Tribunal Federal de Recursos;
- 725. Confaz;
- 777. Conselho Federal Desestatização

17. Unidade Federativa do Autor (autorUf)

Aplicação: Esta variável identifica o estado do autor, quando este é um órgão ou ente de atuação estadual. Em regra, os seguintes autores demandarão o preenchimento desta variável com valor diverso de 99:

- 1. Governador;
- 2. Assembleia Legislativa
- 3. Senador
- 4. 77Deputado
- 5. Justiça estadual
- 6. Agência reguladora ou autarquia estadual
- 7. Empresa pública estadual
- 8. Receita estadual
- 9. IES estadual
- 10. País estrangeiro.

Valores: 27 unidades federativas + país estrangeiro. A codificação empregada segue o padrão adotado pelo IBGE.

- 99. Ausência de entrada naqueles casos em que o autor é nacional ou sem relação estreita com um dado estado.
- 10. País Estrangeiro;
- 11. RO;
- 12. AC;
- 13. AM;
- 14. RO;
- 15. PA;

- 16. AP;
- 17. TO;
- 21. MA;
- 22. PI;
- 23. CE;
- 24. RN;
- 25. PB;
- 26. PE;
- 27. AL;
- 28. SE;
- 29. BA;
- 31. MG;
- 32. ES;
- 33. RJ;
- 35. SP;
- 41. PR;
- 42. SC;
- 43. RS;
- 50. MS;
- 51. MT;
- 52. GO;
- 53. DF

18. Respondente 1, 2 e 3 (respondente1, 2 e 3)

Aplicação: Esta variável identifica a parte contrária – embora conceitualmente não seja adequado se referir a partes em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

É usual que, em questionamentos à constitucionalidade de leis, sejam apontados como partes contrárias tanto o poder executivo como o legislativo, seja federal ou estadual, notadamente quando a iniciativa da lei for daquele primeiro. Neste caso, esta variável permite a correta identificação dos atores envolvidos.

Valores: Vide (*autor*). Caso a ação tenha apenas um respondente, (*respondente2 ou 3* deve receber entrada 99).

19. Unidade Federativa do Respondente 1, 2 e 3 (respondenteUf1, 2 e 3)

Aplicação: Esta variável identifica o estado do respondente, quando este é um órgão ou ente de atuação estadual. Em regra, os seguintes respondentes demandarão o preenchimento desta variável:

- 11. Governador;
- 12. Assembleia Legislativa
- 13. Senador
- 14. Deputado
- 15. Justiça estadual
- 16. Agência reguladora ou autarquia estadual
- 17. Empresa pública estadual
- 18. Receita estadual
- 19. IES estadual

20. País estrangeiro

Valores: 27 + países estrangeiros. Vide (*autorUf*).

20. Órgão responsável pela Decisão (*orgaoDecisao*)

Aplicação: Esta variável identifica o órgão responsável pela decisão.

Comentários Operacionalização:

O valor desta variável é o mesmo, seja no banco **CasoCentrado** ou em **MinistroCentrado**. Excepcionalmente, porém, uma mesma ação, no banco **MinistroCentrado**, poderá contemplar duas entradas distintas – valor **4** e valor **1** – na hipótese de a ação contendo pedido de liminar ter sido ajuizada em período de recesso. Neste caso, a entrada referente ao comportamento do Presidente deve possuir entrada **4**, enquanto as demais, referentes ao processo de apreciação colegiada, devem receber a entrada **1**,

Valores: 4 valores

1. Pleno: caso apreciado pelo pleno do STF;
2. Turma 1: caso decidido pela 1ª Turma do STF;
3. Turma 2: caso decidido pela 2ª Turma do STF;
4. Monocrático: decisão proferida por Ministro Relator ou Presidente do STF.

21. Medida Cautelar (*cautelar*)

Aplicação: Esta variável identifica se o caso contém pedido de medida liminar ou cautelar.

Comentários Operacionalização: Há ações que, para além do pedido substantivo, pleiteiam o pedido da concessão de liminar/tutela de emergência. A identificação destes casos por vezes demanda a leitura da *ficha de andamento* dos casos ou dos votos.

Há situações em que o caso em si se reduz a uma tutela de urgência. Tanto este caso como aquele em que a cautelar integra uma ação substantiva demandam entrada 1.

Valores: 2 valores

0. Ausência de pedido liminar;
1. Existência de pedido liminar.

22. Escala decisória 1, 2, 3, 4 e 5 (*escala1, 2, 3, 4 e 5*)

Aplicação: Esta variável indica qual a categoria em que o caso se insere, em termos de escala decisória. As escalas são representações de grupos temáticas que apresentam identidade substantiva entre si.

Comentários Operacionalização: Na hipótese de o caso ser enquadrado em duas áreas e temas distintos, resultando em (*casotemaId*) com entrada superior a 01, este deverá constar do banco **CasoCentradoTema**, que possui as variáveis (*escala1*) e (*escala2*). Estas variáveis também estão presentes em **MinistroCentradoTema**.

Valores: 5 valores

100. Escala L;
200. Escala E;
300. Escala T;

400. Escala P;
800. Escala F;

23. Subescala decisória 1 e 2 (Subescala 1, 2, 3, 4 e 5)

Aplicação: Esta variável desagrega (*escala*) em subescalas. Cada Escala é composta por subescalas, universos menores e mais especializados do assunto cuja identidade é representada pela figura da Escala.

Comentários Operacionalização: Na hipótese de o caso ser enquadrado em duas áreas e temas distintos, resultando em (*casotema*) com entrada superior a 01, este deverá constar do banco **Caso Centrado Tema**, que possui as variáveis (*escala 1*) etc. e, consequentemente, (*Subescala 1*) etc.

Valores: 25 valores

100100. Liberdade de Expressão;
100200. Liberdades;
100300. Garantias Penais;
100400. Isonomia;
100600. Direitos Políticos;
200100. Empresarial.
200200. Empresa Estatal;
200300. Relações Trabalhistas;
200400. Estado Empregador;
200500. Ordem Social;
300100. Tributos Federais;
300200. Contribuições Sociais;
300300. Extrafiscalidade;
300400. Tributos Subnacionais;
300500. Administração Tributária;
400100. Processo Legislativo;
400200. Autonomia Financeiro-Orçamentária;
400300. Organização Administrativa;
400400. Pesos e Contrapesos;
400500. Funções Atípicas;
800100. Simetria;
800200. Repartição de Competências;
800300. Federalismo Fiscal;
800400. Repasse de Receitas;
800500. Autonomia Federativa.

24. Presença da Escala A (escala A)

Aplicação: Esta variável identifica se o caso envolve alguma situação compreendida pela escala A – debate sobre o papel do STF e a amplitude de sua competência revisora, possibilidade de o Presidente do STF conceder, monocraticamente, liminar.

Valores: 2 valores

0. Ausência de questão envolvendo a competência do STF;

1. Presença de questão envolvendo a competência do STF.

25. Área do Parâmetro Constitucional (paramConstArea);

Aplicação: Esta variável identifica em qual seção constitucional encontra-se a norma empregada como parâmetro para a decisão do STF, em sede de controle de constitucionalidade. No caso de múltiplos parâmetros, deve-se selecionar aquele considerado como preponderante. Os critérios que norteiam esta variável são aqueles empregados na sistematização da Constituição do Brasil.

Valores: 10 valores

1. Título I. Princípios Fundamentais
2. Título II. Direitos e Garantias Fundamentais;
3. Título III. Organização do Estado;
4. Título IV. Organização dos Poderes;
5. Título V. Defesa do Estado e das Instituições Democráticas;
6. Título VI. Tributação e Orçamento;
7. Título VII. Ordem Econômica e Financeira;
8. Título VIII. Ordem Social;
9. Título IX. Disposições Constitucionais Gerais;
10. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

26. Dispositivo Constitucional (normaConst);

Aplicação: Esta variável identifica o dispositivo constitucional utilizado, especificamente, como parâmetro para o julgamento. Identifica-se, primeiro, o artigo e, posteriormente, se for o caso, parágrafo, inciso ou alínea.

Valores: Descritivo.

27. Natureza do Ato Normativo Impugnado 1, 2 e 3 (normaTipoImpugnada1, 2 e 3);

Aplicação: Esta variável retrata a natureza do ato questionado perante o STF.

Comentários Operacionalização: É classificado como **11** todo e qualquer ato normativo dito primário (responsável por criar direitos e obrigações) ou lei em sentido material. Entram aqui as resoluções do TSE, de órgãos reguladores e os denominados decretos autônomos. O mesmo para **10**, com a diferença que neste caso o ato normativo tem que ser anterior à Constituição de 1988.

O valor **15** deve ser preenchido na hipótese de a ação questionar dispositivo de constituição estadual. Esta entrada é válida, igualmente, para o caso de a norma constitucional estadual integrar as Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (vide, por ex., ADI 100).

Embora seja indiferente distinguir, atualmente, decreto e lei, para fins de controle de constitucionalidade, que foi pertinente em momento anterior a 2002, em que não se admitia ADI contra decreto para fiel execução de lei ou outros atos regulamentares. Estes atos devem ser classificados como **20**.

O valor **17** se destina àqueles atos de operacionalização e execução praticado, em regra, por órgãos da administração pública. É possível, porém, que atos concretos de outros poderes,

como ato do TRE, receba entrada **17**.

Por fim, o valor **21** invariavelmente será marcado quando a Ação for uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO, sob nomenclatura adotada apenas na segunda metade dos anos 2000) ou mandado de injunção, que visam a questionar a *ausência de norma* e não uma norma existente.

Na hipótese de existir duas normas de natureza distinta sendo questionadas pela ação, a variável (*normaTipoImpugnada2*) deverá ser marcada.

O valor 99 deve ser marcado em hipótese de inexistência de questionamento a norma no caso em questão. Este valor é igualmente devido para (*normaTipoImpugnada2*) e (*normaTipoImpugnada3*), na hipótese de haver uma única norma impugnada.

Valores: 17 valores

10. Ato normativo federal anterior à Constituição de 88;
11. Ato normativo federal, pós-CB88;
12. Ato normativo estadual ou distrital legal, anterior à Constituição de 88;
13. Ato normativo estadual ou distrital legal, posterior à Constituição de 88.
14. Ato normativo municipal;
15. Emenda Constitucional;
16. Tratado internacional;
17. Ato administrativo;
18. Ato regulamentar;
19. Omissão normativa;
20. Proposição normativa;
21. Constituição Federal (norma originária);
22. Omissão Administrativa
23. Constituição Estadual
24. Ato administrativo anterior à Constituição de 88;
25. Ato administrativo anterior à Constituição de 88;
99. Ausência de questionamento a norma.

28. Ato Normativo Questionado 1, 2 e 3 (Leiquestionada1, 2 e 3);

Aplicação: Esta variável descreve o ato normativo objeto de questionamento no STF.

Comentários Operacionalização: Esta variável não apresenta codificação. Ela descreve o ato normativo impugnado. Sua operacionalização segue a seguinte lógica: Primeiras duas letras, natureza do ato normativo (LL para Lei Ordinária; LC para Lei Complementar; DD para Decreto, DL para Decreto-Lei; DP para Decreto Legislativo; PT para Portaria, RS para Resolução, MP para Medida Provisória, PC para Parecer, CE para Constituição Estadual, AC para Ato Constitucional). Terceira e Quarta letra, origem federativa do ato (UF para Federal; Sigla do Estado para o estado correspondente, MM para Municipal). Posteriormente, há o número e, por fim, após a barra, o ano de publicação ou ocorrência do ato. No caso de a norma ter sido editada por órgão do executivo, deve-se indicar, após a descrição e entre parênteses, a sigla do órgão, ou, na hipótese de Lei Municipal, o nome do Município.

Na hipótese de Omissão Normativa ou Administrativa, deve-se identificá-la como OMLL ou OMAD e entre parênteses o órgão responsável pela omissão questionada (AL para Assembleia Legislativa, seguida da unidade federativa correspondente; DIVS para Diversos).

Alerta: Excepcionalmente, o objeto da ação será decisão judicial ou ato administrativo concreto. Nesta hipótese, cabe a descrição do ato e a identificação, entre parênteses, da autoridade responsável pelo ato.

Valores: Variável discreta.

29. Legitimidade Ativa em sede de Controle Concentrado (lgConcentrado)

Aplicação: Esta variável apresenta qual requisito de cabimento corresponde ao autor da Ação em sede de controle concentrado (ADI, ADC e ADPF), notadamente quando os autores são Governador e Assembleia Legislativa de Estado, Partido Político, Entidade de Classe e Confederação Sindical.

É importante destacar que a ADC e a ADPF, para além de questões concernentes à legitimidade do autor, demandam requisitos específicos. A ADC, por exemplo, demanda a existência de controvérsia judicial; enquanto a ADPF demanda o preenchimento do critério da subsidiariedade e a demonstração de descumprimento de preceito fundamental (algo comum nas primeiras ADPF's ajuizadas).

Comentários Operacionalização: O valor **1** é, em regra, marcado naquelas ADI's, ADC's, ADO's e ADPF's propostas por legitimados universais (Presidente, Mesa do SF ou CD, CFOAB, PGR).

O valor **2** é, em regra, marcado em situações em que o autor da ação de controle concentrado for Governador e Mesa da Assembleia Legislativa de Estado, Entidade de Classe e Confederação Sindical. O valor **3** é corrente em ações de controle concentrado cuja autoria seja de Entidade de Classe e Confederação Sindical e que devem demonstrar (i) a pertinência temática estatutária (correlação entre o seu estatuto e o objeto da ação) e (ii) se são entidades de classe de âmbito nacional (presentes em 9 Estados) ou Confederações (associação de 3 federações).

O valor **4** tem como referência as ações de controle concentrado propostas por Partido Político. O valor **5** se reporta a casos envolvendo ADC ou ADPF.

O valor **6** se restringe a hipóteses envolvendo ADPF.

Valores: 8 valores

99. Nenhuma entrada, por envolver ação desprovida de requisito de cabimento em sede de controle concentrado.

0. Autor não arrolado no art. 103.

1. *Legitimidade universal:* caso não envolve requisito de cabimento.

2. *Pertinência temática federativa:* caso envolve a necessidade de entidade de classe ou confederação sindical, bem como de ente político estadual demonstrar seu interesse no caso e os efeitos de sua resolução para o ente.

3. *Classificação conceitual:* autor é entidade de classe ou confederação sindical, que deve demonstrar, ademais, a existência de outras federações ou presença nacional, bem como a ausência de hibridismo de entidades associadas (associação de associações).

4. *Representação no Congresso:* autor é Partido Político, que deve demonstrar sua representação no congresso.

5. *Existência de Controvérsia Judicial:* caso envolve ADC ou ADPF – hipótese específica de cabimento de ADPF;

6. *Demonstração da Subsidiariedade:* caso envolve ADPF, que deve demonstrar a ausência de outro meio eficaz para sanar o vício alegado.

30. Decisão quanto à Legitimidade Ativa em sede de Controle Concentrado (lgDecisaoConcentrado)

Aplicação: Esta variável identifica o resultado da apreciação, pelo STF, do requisito de cabimento em sede de controle concentrado.

Comentários Operacionalização: Rejeição significa que a ação não foi aceita.

No processo de codificação, o argumento utilizado por cada ministro deve ser desconsiderado. Basta que concordem com o resultado. Exemplifica-se com a ADI n. 3273. Nesta, Ayres Britto considera presente a existência de "pertinência federativa", se reportando à competência estadual para regular o serviço de gás. Gilmar Mendes, por sua vez, afirma que não há justificativa para se exigir o cumprimento do requisito de pertinência federativa, em sede de controle concentrado. Nada obstante a divergência de fundamentação, ambos concordam com a legitimidade do governador do Paraná.

No caso do valor 4, este deve ser marcado sempre que o STF não se manifestar expressamente sobre o requisito de cabimento. Este valor é corrente quando, por exemplo, o autor é partido político que obviamente possui representação no Congresso Nacional, como é o caso de PT, PSDB, DEM, PMDB...

Valores: 5 valores

99. Nenhuma entrada, por envolver ação desprovida de requisito de cabimento.

0. Rejeição unânime;

1. Rejeição com divergência;

2. Aceitação com divergência;

3. Aceitação unânime e expressa;

4. Aceitação tácita.

31. Concessão Monocrática de Cautelar (cauteMono)

Aplicação: Esta variável identifica se, no caso, houve a concessão monocrática de Cautelar. Nas hipóteses de recesso, admite-se a concessão, monocrática, pelo Presidente ou Presidente em Exercício do STF nos períodos de recesso ou de férias (cf. art. 13, VIII, RISTF).

O valor **99** deve ser marcado naquelas hipóteses em que não se admite a concessão monocrática de cautelar (fora da hipótese do art. 13, VIII, RISTF).

Valores: 2 valores

0. Não concessão monocrática;

1. Concessão monocrática;

99. Não se aplica

32. Decisão em Requisito de Cabimento de Medida Cautelar (rcDecisaoCautelar)

Aplicação: Esta variável identifica o resultado da apreciação, pelo STF, dos requisitos para deferimento de Medida Cautelar.

Comentários Operacionalização: Esta variável deve ser marcada no caso de a ação ser uma medida cautelar ou por compreender um pedido de concessão de liminar em sede de Recurso Extraordinário; é dizer, sempre que (*cautelar*) tiver entrada **1**.

O valor **3** deve ser marcado naqueles raros casos em que o STF, ciente da ausência do

requisito do perigo da demora (dado o longo decurso temporal do momento de ajuizamento da ação e data do julgamento), defere o pedido de liminar com base em argumento de criação pretoriana que identifica o requisito da conveniência.

O valor **5** se destina àqueles casos em que o STF avalia, em sede de medida cautelar, questão substantiva, sem atentar para os preenchimentos de cabimento.

Valores: 7 valores.

99. Nenhuma entrada, por não compreender pedido de liminar ou não ser medida cautelar.

0. Ausência da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*);

1. Ausência de perigo da demora (*periculum in mora*);

2. Ausência de fumaça do bom direito e do perigo da demora;

3. Preenchimento do requisito da conveniência;

4. Preenchimento explícito dos requisitos;

5. Preenchimento implícito dos requisitos.

33. Resultado do Julgamento (resultado)

Aplicação: Esta variável indica o resultado do julgamento pelo STF, com terminologia adequada para cada um dos tipos de ação que são de sua competência.

Comentários Operacionalização: É indiferente, para fins desta variável, a correção terminológica. Embora uma ADI, ADC etc. pressuponha o binômio procedente ou improcedente, enquanto medidas cautelares são deferidas ou indeferidas, esta variável simplifica a nomenclatura. Há apenas um binômio para todo e qualquer tipo de ação.

O valor 9 se reporta àqueles casos em que o julgamento da ação foi interrompida, por não preencher seus requisitos de cabimento.

Valores: 4 valores

0. improcedência;

1. procedência;

2. procedente ou improcedente em parte;

9. prejudicada ou não apreciada

34. Reconhecimento da Inconstitucionalidade (reconhecimentoInconst)

Aplicação: Esta variável indica se a Corte declarou inconstitucional um ato estatal, seja ele normativo ou administrativo. Recomenda-se ao analista que esta variável seja avaliada de forma conjugada com (*normaTipoImpugnada*).

Comentários Operacionalização: O valor **0** se aplica para aqueles casos em que a inconstitucionalidade não tiver sido reconhecida pelo STF, inclusive nos casos de ADO, hipótese em que a variável (*tipoAcao*) terá entrada **14**.

O valor **1** se destina àqueles casos em que o STF reconhece a inconstitucionalidade do ato – eminentemente normativo –, em razão do descumprimento de processo legislativo ou de repartição de competências definidos constitucionalmente (caso de conflito de competência entre Poderes – iniciativa privativa – ou entre entes federativos).

Já o valor **2** se destina àqueles casos em que o vício de inconstitucionalidade não se refere a uma questão processual ou de competência. Na hipótese de a ação ser uma ADO e o STF tiver reconhecido a inconstitucionalidade da omissão, este deve ser o valor marcado. Este valor se aplica também no caso de o objeto de questionamento ser ato administrativo.

O valor **3** se aplica para os casos em que o STF reconhece, cumulativamente, a inconstitucionalidade formal e material do objeto questionado.

Por fim, o valor **4** deve ser marcada apenas naqueles casos em que (i) a variável (*tipoAcao*) for marcada com o valor **12**, ou seja, for uma ADC e; (ii) a ADC for declarada procedente. No caso de ter sido declarada improcedente, o codificador deverá marcar os valores **1** ou **2**, conforme o caso.

O valor 5 deve ser marcado naqueles casos que questionam a constitucionalidade de um ato, mas a ação não é conhecida.

Uma ação penal como a que resultou no julgamento do mensalão, AP 470, deve obter entrada **99** neste caso, uma vez que não seu objeto não é, direta ou indiretamente, declarar a inconstitucionalidade de um dado ato, seja ele normativo ou não.

Valores: 7 valores

99. O objeto do caso não envolve um juízo de controle de constitucionalidade.

0. Inconstitucionalidade não reconhecida;
1. Declaração de inconstitucionalidade formal;
2. Declaração de inconstitucionalidade material;
3. Declaração de inconstitucionalidade material e formal;
4. Constitucionalidade declarada;
5. Prejudicada

35. Autor Vencedor (autorVencedor)

Aplicação: Esta variável indica se o autor da ação saiu vencedor.

Comentários Operacionalização: Uma decisão pela procedência, deferimento, reconhecimento etc. [vide (*resultado*)] importa na utilização do valor **1**. O valor **2** deve ser marcado, em regra, naqueles casos em que (*dEfeitosTempo*) possui valores 3 ou 4, ou na hipótese de a ação ser parcialmente (im)procedente [(*resultado*) igual a 2].

Na hipótese de o (*resultado*) ser 9 (pedido prejudicado ou não conhecido), o codificador deve dar entrada **0**.

Valores: 3 valores

0. Decisão desfavorável;
1. Decisão favorável ao autor;
2. Vencedor indefinido.

36. Direção da Decisão1, 2, 3, 4 e 5 (decisaoDirecao1, 2, 3, 4 e 5)

Aplicação: A variável visa a retratar a direção ideológica da decisão do STF quanto ao tema de fundo ou questão substantiva (constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato estatal). A variável retrata exclusivamente a decisão colegiada. Decisões monocráticas *ad referendum* não devem ser retratadas nesta variável, estando retratadas apenas em **MinistroCentrado**.

Comentários Operacionalização: A definição de uma decisão liberal ou garantista depende do tipo de caso apreciado. Na hipótese de o caso ser enquadrado em mais de uma escala, resultando em (*casotemaid*) com entrada superior a 01, este deverá constar do banco **CasoCentradoTema**, que possui as variáveis (*escala1*) até (*escala5*). Consequentemente,

haverá até cinco variáveis de direção da decisão: (*decisaoDirecao1*) a (*decisaoDirecao5*).

Valores: 4 valores

99. Ausência de decisão sobre o mérito.

0: indefinido;

1: Liberal;

2: Garantista.

37. Direção da Divergência1, 2, 3, 4 e 5 (divergenciaDirecao1, 2, 3, 4 e 5)

Aplicação: Esta variável aponta a direção ideológica da divergência, entre o posicionamento da maioria e o da minoria (*voto vencido*), caso existente. Retrata-se apenas o comportamento decisório institucional em relação à questão de fundo. A questão preliminar é retratada apenas naquelas situações em que (*resultado*) tem entrada 9 e possui variável específica (*divergePrelDirecao*).

Comentários Operacionalização: A definição de uma decisão liberal ou garantista depende do tipo de caso apreciado. Na hipótese de o caso ser classificado em mais de uma escala, resultando em (*casotemaId*) com entrada superior a 01, este deverá constar do banco **CasoCentradoTema**, que possui as variáveis (*escala1*) até (*escala5*). Consequentemente, haverá até cinco variáveis de direção da decisão: (*divergenciaDirecao1*) a (*divergenciaDirecao5*).

A entrada **99** é devida em situações em que não há divergência.

Valores: 4 valores

99. Não se aplica.

0. indefinido;

1. liberal;

2. garantista.

38. Votos maioria (maioriaVotos)

Aplicação: Esta variável especifica o número de Ministros que compuseram a maioria.

Comentários Operacionalização: A entrada do valor **1** nesta variável somente deve ocorrer na hipótese de a decisão ter sido monocrática. Ou seja, se (*orgaoDecisao*) for **4**.

Valores: 7 valores

1. Um voto.

6. Seis votos;

7. Sete votos;

8. Oito votos;

9. Nove votos;

10. Dez votos;

11. Onze votos.

39. Votos vencidos (vencidosVotos)

Aplicação: Esta variável especifica o número de Ministros que compuseram a divergência.

Valores: 6 valores

- 0. Nenhum voto;
- 1. Um voto;
- 2. Dois votos;
- 3. Três votos;
- 4. Quatro votos;
- 5. Cinco votos.

40. Direção Escala A (escalaAtivDirecao)

Aplicação: A variável retrata a direção ideológica da decisão do STF em questão acerca da autoridade/competência do STF para apreciar uma dada questão (invariavelmente, a presença desta dimensão envolve a presença de debate sobre questão preliminar).

Comentários Operacionalização: O fato de (*escalaA*) possuir entrada 1 não resulta, necessariamente, no preenchimento desta variável com valor diverso de **99**. A variável retrata exclusivamente a decisão colegiada. Decisões monocráticas *ad referendum* não devem ser retratadas nesta variável, estando retratadas apenas em **MinistroCentrado**.

Na hipótese de o STF se manifestar favoravelmente à apreciação do caso, o valor a ser marcado deverá ser **2**, dada a premissa de que uma postura favorável à ampliação dos poderes do STF é uma postura garantista. Na hipótese contrária, o valor deverá ser **1**.

Valores: 4 valores

- 99. nenhum lançamento.
- 0. indefinido;
- 1. liberal;
- 2. garantista.

41. Direção da Divergência sobre Questão Preliminar (divergePrelDirecao).

Aplicação: A variável visa a retratar a direção ideológica da divergência em decisão do STF proferida quanto à questão preliminar apreciada (não cabimento da ação, ausência de legitimidade).

Comentários Operacionalização: A entrada **99** é cabível no caso de o STF não ter discutido qualquer questão preliminar. Naquelas hipóteses em que o STF discutiu a possibilidade de “decidir por não decidir”, a variável deve receber entrada **1** ou **2**, conforme o caso (ACRESCENTAR, pois neste caso, a direção será determinada pelo conteúdo do objeto questionado). Na hipótese de (*escala*) receber entrada 99, deve-se marcar, igualmente, **99**.

Valores: 4 valores

- 99. nenhum lançamento.
- 0. indefinido;
- 1. liberal;
- 2. garantista.

42. Votos maioria em Questão Preliminar (maioriaVotosPreliminar)

Aplicação: Esta variável especifica o número de Ministros que compuseram a maioria em questão preliminar⁸⁷.

Comentários Operacionalização: Se não tiver ocorrido qualquer debate sobre questão preliminar, deve-se marcar 99.

Valores: 7 valores

99. Não se aplica;

6. Seis votos;

7. Sete votos;

8. Oito votos;

9. Nove votos;

10. Dez votos;

11. Onze votos.

43. Votos vencidos Preliminar (vencidosVotosPreliminar)

Aplicação: Esta variável especifica o número de Ministros que compuseram a divergência, em questão preliminar.

Comentários Operacionalização: Se não tiver ocorrido qualquer debate sobre questão preliminar, deve-se marcar 99.

Valores: 7 valores

99. Não se aplica;

0. Nenhum voto;

1. Um voto;

2. Dois votos;

3. Três votos;

4. Quatro votos;

5. Cinco votos.

44. Relator da Ação 1 e 2 (relator1 e 2)

Aplicação: Esta variável identifica o Ministro relator do caso. Há duas variáveis. A primeira (*relator1*) retrata o relator inicialmente designado para o caso. Em hipótese de aposentadoria do relator original, (*relator2*) deve ser preenchida com o valor correspondente ao Ministro. Caso não tenha ocorrido alteração de relatoria, o valor 99 deve ser preenchido em (*relator2*). Outra hipótese de (*relator2*) possuir preenchimento diverso de 99 decorre de situação em que o STF se encontrava em recesso e o Presidente em exercício concedeu, monocraticamente, liminar [ou seja (*cauteMonoc*) possui valor 1]. Neste caso, deve-se

⁸⁷ Adota-se conceito amplo de questão preliminar. Entende-se por questão preliminar toda e qualquer questão incidental suscitada no julgamento de um caso. Ilustrativamente, um debate sobre o cabimento ou não de uma ação, preenchimento ou não dos requisitos para concessão de cautelar etc. deverá ser entendido como uma questão preliminar, **desde que a deliberação do STF não se restrinja a este aspecto**. Caso se restrinja, a questão preliminar passa a ser entendida como questão de fundo.

preencher (*relator1*) com o valor correspondente ao Ministro e em (*relator2*) aquele que posteriormente foi designado como relator.

Não se deve confundir (*relator2*) com (*redator*). A variável (*redator*) designa o Ministro responsável por elaborar o acórdão, em razão de ser o responsável pelo voto que conduziu à decisão da maioria e que diverge do voto do Ministro designado como Relator.

Valores: vide (*ministro*)

45. Redator do Acórdão (*redator*)

Aplicação: Esta variável identifica o Ministro responsável pela elaboração do acórdão. Invariavelmente, é o próprio relator que se responsabiliza pela elaboração, **salvo naqueles casos em que ele resta vencido**. Nesta situação, figura como redator o Ministro responsável por iniciar a divergência que resultou na posição majoritária da Corte.

Alerta: Em alguns casos, mesmo que o relator tenha restado vencido, coube a ele elaborar o acórdão. Cumpre ao codificador identificar esta situação e corretamente identificar o responsável pela formação do posicionamento majoritário da Corte.

Valores: vide (*ministro*)

46. Pedido de Vista (*vista*)

Aplicação: Esta variável identifica se, no caso, houve pedido de vista. O Ministro responsável pelo pedido de vista é revelado em (*vistaMinistro*), disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**.

Valores: 2 valores

0. Ausência de pedido de vista.

1. Existência de pedido de vista;

47. Tempo de Vista (*vistaTempo*)

Aplicação: Esta variável identifica a quantidade total de dias em que o caso ficou em posse de Ministros, em face de pedido de vista. O Ministro responsável pelo pedido de vista é revelado em (*vistaMinistro*), disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**. Já o período individual dos pedidos de vista é identificado em (*vistaMinistroData*) e (*votoVistaMinistroData*).

Comentários Operacionalização: Métrica em dias, que deve contar o período entre o dia do pedido e o dia de entrega do voto-vista, ambos os momentos contabilizados. O número de dias é aproximado e contabiliza todos os meses como se possuísem, indistintamente, 30 dias.

Valores: não disponível. Contagem do período entre o pedido de vista e a data do voto-vista.

48. Natureza da Questão afeta à Escala A (tipoQuestEscalaA)

Aplicação: Caso (*escalaA*) possua entrada 1, esta variável identificará a causalidade específica que ensejou sua presença.

Comentários Operacionalização: O valor 1 se destina àqueles casos, em sede de controle concentrado de constitucionalidade (*papelInstitucional* = 10), em que o STF debate sobre o cabimento ou não da ação contra o ato questionado.

No caso de ADI (*tipoAcao* = 13), há restrição – jurisprudencial – quanto ao tipo de ato normativo que pode ser questionado por esta via judicial. O STF debateu e construiu entendimento de que atos normativos municipais, leis de feitos concretos, atos normativos anteriores à Constituição de 1988, atos regulamentares e administrativos não seriam sindicáveis por meio de ADI. Sempre que o codificador constatar esta situação, deve-se preencher o valor 1.

O valor 2 deve ser preenchido naqueles casos em que o STF debate sobre a condução do julgamento. Ilustrativamente, tem-se a ADI n. 2.159, em que houve debate sobre a redistribuição do processo, tendo em vista a aposentadoria futura do relator, ou se os Ministros apreciavam a questão naquela mesma sessão.

O valor 3 se destina àqueles casos em que o STF debate se os requisitos para a concessão de uma dada medida estão ou não presentes. É o caso, por exemplo, da ADI-MC n. 2.135, em que se discute o conceito de *periculum in mora*.

O valor 5 deve ser preenchido em casos como o da ADI 38, não conhecida, pois a procuração havia sido outorgada por diretório diverso do Nacional do Partido Político.

Valores: 11 valores.

0. Ausência de questão afeta à escala A;
1. Questionamento quanto ao cabimento da via elegida diante da natureza do ato;
2. Competência do órgão ou instituto para apreciar/decidir tema.
3. Condução do julgamento.
4. Legitimidade Autor
5. Diretório Político Local;
6. Suspeição/Impedimento;
7. Perda de Objeto;
8. Diligência;
9. Capacidade Postulatória;
10. Questões Políticas.

49. Ordem de Votação (oVotacao)⁸⁸

⁸⁸ Em 16/07, decidiu-se por criar esta nova variável. A razão reside na necessidade de se registrar, de forma precisa, como os Ministros se comportaram e quem influenciou o comportamento de quem. A definição da influência, medida por *concordância* depende, em grande parte, da identificação da ordem de votação.

Outro fator que conduziu à criação desta variável reside na necessidade de registrar, no caso de um mesmo ministro ter dois votos no mesmo caso, em sentido contrário, qual voto deste Ministro influenciou os demais (caso tenha influenciado).

Nesta hipótese, a ordem de votação permite ademais que, para fins de agregação de informação, o primeiro voto possa ser desconsiderado (e a ordem de votação possibilita definir qual voto há de ser considerado).

Aplicação: Esta variável identifica a ordem de votação dos Ministros em um dado caso.⁸⁹

Comentários Operacionalização: A operacionalização desta variável **se pauta na ordem de apresentação dos votos no Acórdão do STF**. O relator é sempre o primeiro na ordem de votação, sendo seguido por aqueles cujo voto escrito é apresentado em sequência.

É importante destacar que um mesmo Ministro **pode aparecer duas vezes na ordem de votação (como duas unidades distintas)**. Este é, por exemplo, o caso da ADI-MC n. 1923. Nesta, tanto o Ministro Eros Grau (6 e 9) como o Ministro Sepúlveda Pertence (2 e 14) aparecem duas vezes. Eros Grau surge por duas oportunidades, uma vez que mudou de opinião no transcorrer do julgamento. Já o Ministro Sepúlveda Pertence aparece em duas oportunidades, porque primeiro ele apresenta voto apenas sobre um dispositivo, para, posteriormente, apresentar voto final⁹⁰. Como há longo espaço entre um e outro voto (cerca de 7 anos), optou-se por manter ambos os votos, em vez de agregá-los.

Alerta 1: É importante chamar a atenção do codificador para a possibilidade de haver ministros que participaram do caso, tendo votado, mas não apresentaram voto escrito – vide, neste caso, (*manifestacao*) e (*manifestacaoPreliminar*), que apresentarão entrada **0**. O codificador, para identificar esta situação, deve atentar para as atas que integram a parte final de cada sessão. Dela constam os Ministros presentes, o placar e quem esteve ausente.

Na hipótese de os Ministros não terem apresentado voto escrito (o que prejudica a identificação da ordem), a ordem a ser preenchida deve seguir a seguinte regra:

1. Primeiro, são identificados os Ministros que apresentaram voto escrito, organizados na ordem em que aparecem no acórdão;
2. Segundo, acrescentam-se os Ministros sem voto escrito, sequencialmente ao último Ministro a apresentar voto escrito, de acordo com a organização sequencial adotada na ata. Ilustrativamente, cita-se a ADI n. 1946. Apresentaram voto escrito os Ministros Sydney Sanches, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Neri da Silveira, Moreira Alves e Nelson Jobim. Figuram da ata Octavio Gallotti, Ilmar Galvão e Mauricio Corrêa. O último a apresentar voto foi o Ministro Nelson Jobim (7º). Será 8º o Min. Octávio Gallotti, pois seu nome é o primeiro a aparecer na *decisão* do extrato de ata de presentes (em relação aos demais que não apresentaram voto escrito).

Alerta 2: O codificador deve identificar, na ordem de votação, o Ministro ausente (aquele que não participou de nenhuma das votações). Neste caso, deve-se atribuir a ele ordem **0**.

Alerta 3: A ordem de votação deverá ser preenchida de maneira especial na hipótese de (*cauteMono*) possuir entrada 1. Nesta, deve-se indicar como primeiro a votar o Ministro que concedeu a cautelar, ad referendum. O relator, neste caso, será o segundo na ordem de votação.

Por outro lado, se (*cauteMono*) possuir entrada 0, deve-se indicar como primeiro a votar o

⁸⁹ Em regra, a ordem de votação inicia-se pelo relator, seguida da ordem inversa de antiguidade (mais novo ao mais antigo), salvo se o Presidente autorizar a antecipação de voto (cf. art. 135, caput e §1º do RISTF).

⁹⁰ Optou-se por manter ambos os votos do Ministro Sepúlveda Pertence, em vez de agregá-los, porque o primeiro voto importa na fragmentação da análise da questão, por parte de três Ministros do STF (ele próprio, Néri da Silveira e Moreira Alves) e este fato produziu efeitos práticos, uma vez que os Ministros sucessores de ambos (Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa) puderam votar (e, assim, a ADI-MC n. 1.923 possui mais do que 11 Ministros). Mais do que isso. A opção de Sepúlveda Pertence em fragmentar a análise revela uma predisposição deste em alterar a forma como o julgamento estava sendo conduzido (o relator havia analisado a ADI em sua totalidade).

Ministro que concedeu a cautelar, ad referendum o número cardinal deverá ser 1. O relator, neste caso, será o segundo na ordem de votação, reiniciando-se, porém, a ordem de votação.

Valores: Variável discreta (em regra de 1 a 11, sendo possível numeração superior)⁹¹.

50. Ministro Identificação (ministro)

Aplicação: Esta variável identifica um valor numérico que representa cada um dos Ministros do STF, sob o período republicano (pós 1890). Tal somente está presente no banco de dados MinistroCentrado.

É importante destacar que o ministro Francisco Rezek possui duas numerações, eis que o mesmo ocupou o cargo de Ministro do STF em duas oportunidades.

Valores: 14 valores

1128. Moreira Alves;
1132. Rafael Mayer;
1135. Néri da Silveira;
1137. Oscar Corrêa;
1138. Aldir Passarinho;
1139. Francisco Rezek¹;
1140. Sydney Sanches;
1141. Octavio Gallotti;
1142. Carlos Madeira;
1143. Célio Borja;
1144. Paulo Brossard;
1145. Sepúlveda Pertence;
1146. Celso de Mello;

51. Nome do Ministro (ministroNome)

Aplicação: Esta variável identifica a primeira inicial do nome do Ministro e seu sobrenome. Esta variável somente está presente na base de dados MinistroCentrado.

Variáveis: N.d.

52. Pedido de Vista pelo Ministro (vistaMinistro)

Aplicação: Esta variável identifica se o Ministro solicitou vista no caso correspondente. No caso de (*vista*) identificar **valor 1**, esta variável identificará o(s) Ministro(s). Disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**.

Valores: 2 valores

0. Não solicitou vista;
1. Solicitou vista.

⁹¹ Vide caso da ADI-MC n. 1.923.

53. Data do Pedido de Vista pelo Ministro (vistaMinistroData)

Aplicação: Esta variável identifica a data em que o Ministro solicitou a vista do processo. Disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**.

Valores: **N.d.** Os valores retratam a data - dd/mm/aaaa – do pedido de vista.

54. Data de Apresentação do Voto-Vista pelo Ministro (votoVistaMinistroData)

Aplicação: Esta variável identifica a data em que o Ministro devolveu o processo, apresentando o seu voto-vista. Disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**.

Valores: **N.d.** Os valores retratam a data - dd/mm/aaaa – da apresentação do voto-vista.

56. Tempo de Vista pelo Ministro (vistaTempoMinistro)

Aplicação: Esta variável identifica a quantidade total de dias em que o caso ficou em posse do Ministro, em face de pedido de vista. O Ministro responsável pelo pedido de vista é revelado em (*vistaMinistro*), disponível apenas no banco de dados **MinistroCentrado**. Esta variável relata o período individual total dos pedidos de vista, identificado em (*vistaMinistroData*) e (*votoVistaMinistroData*).

Valores: não disponível. Contagem do período entre o pedido de vista e a data do voto-vista.

57. Resultado do Voto do Ministro (resultadoMinistro)

Aplicação: Esta variável indica o resultado do voto do Ministro.

Comentários Operacionalização: É indiferente, para fins desta variável, a correção terminológica. Embora uma ADI, ADC etc. pressuponha o binômio procedente ou improcedente, enquanto medidas cautelares são deferidas ou indeferidas, esta variável simplifica a nomenclatura. Há apenas um binômio para todo e qualquer tipo de ação. O valor **9** se reporta àqueles casos, raros, em que o julgamento da ação foi interrompido. O valor **99** é devido para as situações em que o Ministro estava ausente.

Valores: 5 valores.

99. Não se aplica.

0. improcedência;

1. procedência;

2. procedente ou improcedente em parte;

9. Prejudicada ou não apreciada.

58. Voto no caso (voto)

Aplicação: Esta variável identifica o comportamento decisório do Ministro, em relação à

decisão da Corte. Voto se reporta ao comportamento decisório em relação ao objeto da demanda e não a aspectos preliminares (*votoPreliminar*) – cabimento ou não da ação ou questões processuais diversas, tal como participação de terceiros, realização de sustentação oral, aditamento do pedido etc. Esta variável somente existe no banco de dados **MinistroCentrado**.

Valores: 8 valores

99. Não se aplica;

0. Ministro não participou.

1. Votou com a maioria (parte dispositiva + fundamentação);

2. Divergiu da maioria (parte dispositiva + fundamentação);

3. Acompanhou a maioria (parte dispositiva, mas discordou na fundamentação);

4. Acordo com a fundamentação (discordou na parte dispositiva)

5. Voto impreciso;

6. Voto singular.

59. Voto sobre questão preliminar (VotoPreliminar)

Aplicação: Esta variável identifica o comportamento decisório dos Ministros em questões preliminares ou incidentais, em relação à decisão da Corte. São questões preliminares aquelas que dizem respeito ao cabimento da ação, participação de terceiros, legitimidade da parte etc. **e que suscitam debate pelo Pleno**. Em regra, estas questões preliminares são identificadas, formalmente, no Acórdão, como Voto S/ Preliminar ou Voto sobre Questão de Ordem.

O preenchimento desta variável independe do fato de todos os Ministros terem se manifestado explicitamente sobre o tema preliminar.

Comentários Operacionalização: O valor **0** deve ser atribuído ao Ministro que não tenha proferido opinião sobre questão preliminar.

Os valores **1** e **2** somente devem ser marcados na hipótese de o tema preliminar ter sido abordado pela maioria dos Ministros. Se, ao contrário, apenas um grupo restrito tiver se manifestado, deve-se atribuir valor **6** ou **7**. O valor 6 deve ser atribuído para o Ministro que levanta questão preliminar. Já o valor 7 é atribuído para Ministro que acompanha o voto singular.

Valores: 5 valores (**Verificar cabimento, especialmente dos valores 3 e 4**)

99. Não houve questão preliminar.

0. Ministro não participou.

1. Votou com a maioria (parte dispositiva + fundamentação);

2. Divergiu da maioria (parte dispositiva + fundamentação);

3. Acompanhou a maioria (parte dispositiva, mas discordou na fundamentação);

4. Acompanhou a maioria (fundamentação, mas discordou da parte dispositiva);

5. Voto impreciso;

6. Voto singular;

60. Manifestação (manifestacao)

Aplicação: Esta variável indica se o Ministro manifestou-se, de forma escrita, no caso em questão.

Comentários Operacionalização: O valor **0** deve ser marcado naqueles raros casos em que a ata do julgamento retrata posicionamento do Ministro, embora o acórdão apresentado não arrole seu voto escrito.

O valor **1** somente deve ser marcado naqueles casos em que o Ministro apresenta voto escrito.

Já o valor **2** se restringe àqueles casos em que o Ministros se limita a acompanhar o relator, não apresentando novos argumentos ou dados. Caso o Ministro expresse sua adesão ao posicionamento do relator, mas agregando dados ou argumentos, a ele deve ser atribuído o valor **1**.

Por sua vez, o valor **3** deve ser marcado naquelas situações em que o Ministro foi declarado ou se declarou impedido ou suspeito (quando, por exemplo, atuou como AGU numa ADI, posteriormente julgada em composição com sua presença).

O valor **99** deve ser marcado na hipótese em que o Ministro não participou do caso, estando ausente no momento de seu julgamento.

Valores: 5 valores

99. Não se aplica;

0. Manifestação sem voto escrito;

1. Apresentou voto escrito próprio;

2. Acompanhou o relator ou outro Ministro;

3. Declarado impedido ou suspeito.

61. Manifestação em Questão Preliminar (manifestacaoPreliminar)

Aplicação: Esta variável indica se o Ministro manifestou-se, de forma escrita, em eventual questão preliminar, julgada no caso.

Comentários Operacionalização: O valor **0** deve ser marcado naqueles raros casos em que a ata do julgamento retrata posicionamento do Ministro, embora o acórdão apresentado não arrole seu voto escrito.

O valor **1** somente deve ser marcado naqueles casos em que o Ministro apresenta voto escrito.

Já o valor **2** se restringe àqueles casos em que o Ministros se limita a acompanhar o relator, não apresentando novos argumentos ou dados. Caso o Ministro expresse sua adesão ao posicionamento do relator, mas agregando dados ou argumentos, a ele deve ser atribuído o valor **1**.

Por sua vez, o valor **3** deve ser marcado naquelas situações em que o Ministro foi declarado ou se declarou impedido ou suspeito (quando, por exemplo, atuou como AGU numa ADI, posteriormente julgada em composição com sua presença).

O valor **99** deve ser marcado na hipótese em que o Ministro não participou do caso, estando ausente no momento de seu julgamento.

Valores: Vide (manifestacao)

63. Direção do Voto1, 2, 3, 4 e 5 (votoDirecao1, 2, 3, 4 e 5).

Aplicação: Esta variável identifica se o ministro proferiu voto liberal ou intervencionista na questão de fundo (vide *decisaoDirecao* para critérios).

Comentários Operacionalização: A definição de um voto liberal ou garantista depende do

tipo de caso apreciado. Na hipótese de o caso ser enquadrado em duas áreas e temas distintos, resultando em (*casotema*) com entrada superior a 01, este deverá constar do banco **MinistroCentradoTema**, que possui as variáveis (*escala1*) e (*escala2*). Consequentemente, haverá duas variáveis de direção do voto: (*votoDirecao1*) e (*votoDirecao2*).

O valor **99** deve ser marcado na hipótese em que o Ministro não participou do caso.

Valores: 4 valores:

99. Sem entrada;

0. Indefinido;

1. Liberal;

2. Garantista.

64. Direção do Voto em questão Preliminar (*preliminarDirecao*).

Aplicação: Esta variável identifica se o ministro proferiu voto liberal ou intervencionista em questão preliminar (vide *decisaoDirecao* para critérios).

Comentários Operacionalização:

O valor **99** deve ser marcado na hipótese em que não tenha havido debate sobre questão preliminar.

Valores: Vide (*votoDirecao*)

65. Maioria ou divergência na votação do Ministro (*maioria*)

Aplicação: Esta variável identifica se o ministro divergiu da maioria na questão de fundo.

Comentários Operacionalização: A entrada **99** é cabível na hipótese de o Ministro não ter participado da votação quanto à questão de fundo, ainda que tenha participado de outra votação no mesmo caso, seja sobre questão preliminar, seja sobre modulação dos efeitos da decisão. Esta é a situação da ADI 2.159, na qual houve debate preliminar sobre a necessidade ou não de redistribuição do processo, tendo em vista a aposentadoria do então Ministro relator, Néri da Silveira. O pleno deliberou. Porém, quando a questão voltou à pauta do STF, a composição originária havia sido alterada (Ministros aposentados). Assim, diante de hipóteses como esta, deve o codificador registrar o comportamento do Ministro aposentado, informando, porém, quanto à votação da questão de fundo, que este não participou (seja pela sua aposentadoria, seja pela sua simples ausência na sessão).

Valores: 3 valores

99. Não se aplica;

0. Divergência;

1. Maioria.

66. Maioria ou divergência na votação do Ministro, em questão preliminar (*maioriaPreliminar*)

Aplicação: Esta variável identifica se o ministro divergiu da maioria em questão preliminar, caso existente.

Comentários Operacionalização: A entrada **99** é cabível nos casos em que não tenha ocorrido questão preliminar ou na hipótese em que o Ministro não participou da votação quanto à questão preliminar. Esta é a situação da ADI 2.159, na qual houve debate preliminar sobre a necessidade ou não de redistribuição do processo, tendo em vista a aposentadoria do então Ministro relator, Néri da Silveira. O pleno deliberou. Porém, quando a questão voltou à pauta do STF, a composição originária havia sido alterada (Ministros aposentados). Assim, diante de hipóteses como esta, deve o codificador registrar o comportamento do Ministro que substituiu o aposentado, informando, porém, quanto à votação da questão preliminar, que este não participou (seja por ter sucedido um Ministro aposentado que já havia se manifestado naquele caso, seja pela sua simples ausência na sessão).

Valores: 3 valores

99. Não se aplica;

0. Divergência;

1. Maioria.

67. Concordância entre Ministros em votação sobre questão preliminar (concordanciaPreliminar)

Aplicação: Esta variável identifica o número daquele Ministro ao qual o Ministro analisado se filiou em sua deliberação sobre questão preliminar do caso (se existente). Esta variável visa a fornecer informações sobre os principais formadores de posicionamento no STF.

Comentários Operacionalização: A definição do formador de opinião depende da referência explícita ao seu nome. Caso o próprio Ministro seja o formador de opinião ou, ainda, não haja qualquer referência ao Ministro que esteja seguindo, cabe ao codificador dar entrada ao próprio código do Ministro (**neste caso, o Ministro deve ter apresentado voto escrito próprio, com argumentação**).

Nas situações em que não há voto escrito, mas há referência, na ata do julgamento, sobre o comportamento decisório de dado Ministro, o codificador deve inserir a entrada correspondente ao Ministro que figurou como relator ou que abriu a divergência, se for o caso, dependendo da orientação apontada na ata para o Ministro sem voto escrito.

O valor **99** deve ser atribuído àqueles casos em que o Ministro não participou de uma das votações levadas a efeito em dado caso ou caso não tenha ocorrido votação sobre questão preliminar.

Valores: (vide ministro).