

# **PERFIL DAS AÇÕES DE DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE DE GOVERNADORES CONTRA ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, PRODUÇÃO LEGISLATIVA E PROCESSO DECISÓRIO.**

*Décio Vieira da Rocha*<sup>1</sup>

**RESUMO:** Esse artigo tem como foco principal uma análise descritiva sobre as Ações de Direta Inconstitucionalidade (ADINs) de Governadores contra Assembleias Legislativas. Compreendendo-se que as ADINs se tornaram um dispositivo importante na disputa política pela produção de dispositivos normativos, visto que a distribuição de competências entre agentes políticos é em grande parte concorrente, buscamos trazer a tona como se distribuem essas disputas pela legitimidade sobre a produção a partir desses dispositivos constitucionais. Assim, na primeira seção analisamos a forma e a estrutura que tomam as ADINs. Na segunda seção analisaremos o caráter de disputa entre os entes federativos e por fim uma análise sobre os dados obtidos referentes as litigâncias entre Executivos e Legislativos Estaduais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle de constitucionalidade, Relações Executivo-Legislativo, Competição política.

## **FORMA E ESTRUTURA DAS ADINS NO BRASIL**

O Controle de Constitucionalidade tem sido bastante utilizado no Brasil desde a promulgação da carta Constitucional de 1988. Passando a contar com um número considerável de legitimados, as disputas pelo processo constitucional dos dispositivos legais também aumentaram. Pelo artigo 103 da constituição, podem propor controle de dispositivos constitucionais:

*“I- O Presidente da República; II- a Mesa do Senado Federal; III- a Mesa da Câmara dos Deputados; IV- a Mesa de Assembleia Legislativa [portanto, de 27 estados]; V- O governador de Estado [idem]; VI- o Procurador-Geral da república; VII- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII- partido político com representação no Congresso Nacional [28 atualmente]; IX- confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional [Número desconhecido].*

---

<sup>1</sup> Times New Roman, tamanho 10, espaçamento simples: UERJ/Instituto de Estudos Sociais e Políticos, deciovrocha@iesp.uer.br, Doutorando em Ciência Política.

Como se pode ver, há um número considerável de instituições que podem propor inconstitucionalidade de atos e dispositivos constitucionais. A partir da institucionalização desses atores como legitimados a produzir controle se registra um aumento nos processos judiciais, com objetivos de controle tanto difuso (que é operado no caso concreto, visando a revisão de alguma norma que prejudicou a um indivíduo) quanto concentrado (que não é limitado a um caso concreto visando a revisão total ou parcial de um determinado dispositivo) das ações políticas<sup>2</sup>. Dessa forma, o Brasil vê crescer bastante seus processos tanto em número de Recursos Extraordinários e também de suas Ações de Direta Constitucionalidade. Os Recursos Extraordinários possibilitam que se chegue ao STF os casos concretos envolvendo questões constitucionais que são decididas por instâncias inferiores do judiciário (o que vale dizer que são recursos provenientes por via difusa de ação). Por meio das ADINs se faz o controle constitucional direto, via STF (Arantes, 2004, p.93). Esse sistema de ação misto que a Constituição Brasileira criou, produz algumas críticas, visto que produzem uma sobrecarga de ações a serem julgadas pelos Ministros do STF (Verissimo, 2007, Mendes, G,2014)

De certa forma, o modelo misto adotado pelo Brasil produz um modelo de controle altamente liberal que compreende como importante a descentralização total do controle que permite que este seja exercido por minorias (parlamentares, sindicais) quando necessário a se defender de possíveis maiorias parlamentares, possibilitando dar voz de veto a essa minorias contra textos que sejam inconstitucionais. Como se pode ver, assim como o sistema político brasileiro contempla em seu meio uma grande variedade de agentes e arenas institucionais de participação e representação (separação de poderes entre Executivo e Legislativo, duas câmaras legislativas com poderes simétricos no Congresso Nacional, multipartidarismo bastante acentuado e um federalismo também bastante razoável) também a arena de controle constitucional produz essa forma de produção de agentes e arenas que necessitem manter controle sobre determinadas questões que digam respeito a matéria constitucional. Isso tudo, como já dito, produz um processo litigante muito heterogêneo e variado, com temas que discutam desde questões administrativas (que são o maior número de ações como

---

<sup>2</sup> No Brasil há a possibilidade de exercer controle tanto por via difusa (ou seja, por tribunais comuns) quanto concentrada (pelo Supremo Tribunal Federal), diferentemente de como ocorre nos EUA por onde o controle de constitucionalidade é exercido basicamente via controle difuso. No Brasil, tendo como guia a constituição, as duas vias podem ser utilizadas (Mendes, C., 2008, p.18)

veremos mais a frente) até questões que digam respeito a direitos fundamentais dos cidadãos (esse segundo em geral mais produzido por via difusa visto que em geral são ocasionados por casos concretos).

A partir de todo o exposto, visto que o Poder Judiciário exerce função de quando reclamado, dar um parecer sobre um determinado ato ou dispositivo para analisar se este é constitucional ou não, ou seja, para exercer controle sobre agentes políticos, não podemos deixar de mencionar o caráter altamente político que toma o Judiciário (CAPPELLETTI, 1984, ARANTES, 2004, POGREBINSCHI, 2012). Isso vale a dizer que o Poder Judiciário passa a produzir entendimento e também diretrizes sobre como os agentes políticos devem agir sobre determinadas matérias, ocasionando em se tornar também um agente concorrente sobre a formação dos atos normativos e dispositivos legais.

A partir dessa compreensão, temos aqui a intenção de possibilitar um caráter analítico sobre as Ações de Direta Inconstitucionalidade impetradas especialmente por Governadores contra Assembleias Legislativas, com a necessidade de se observar em primeiro, como as ações estão distribuídas por seu mérito, temas e evolução e em segundo lugar, como elas vão se delineando a partir das relações entre os agentes políticos. Tendo em vista que Governadores têm sido os principais proponentes de controle de constitucionalidade (ADINS) desde a promulgação da Constituição em 88, temos aqui o intuito de fazer uma análise sobre a evolução e tipificação que vão tomando essas ações.

## **COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E DISPUTAS ENTRE OS AGENTES POLÍTICOS**

Com uma extensão territorial tão vasta e uma diversidade cultural tão latente em todas as regiões brasileiras, a descentralização político-administrativa entre todas as entidades federativas se torna importante e mesmo necessária para que todos os agentes políticos possam gozar de autonomia para atender as demandas necessárias a seus territórios. Desde os autores dos artigos de “Os Federalistas” já na formação da Constituição Norte Americana era demonstrada a necessidade de dispersão de poderes como forma de estabelecer a democracia entre todos os atores relevantes ao cenário político. O quarto artigo tratava sobre os assuntos federativos e sobre o relacionamento

entre os Estados, visando a divisão de poderes e competências entre os entes confederados.

Assim, não podemos deixar de colocar que essa definição sobre as atribuições, tanto das instituições quanto dos atores políticos, é objeto de disputa entre estes. Com tais atribuições pode dividir-se formalmente o poder, mas essas fronteiras de poder estão constantemente em disputa visto que todos os entes possuem autonomia.

Segundo o artigo 18 Da Constituição Federal:

*“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”*

Vamos então analisar as relações Executivo-Legislativo a partir das questões constitucionais, em primeiro lugar relativas a “quem governa como se governa e quem deveria governar” (Souza,2005). Visto que isso nos dá uma primeira forma sobre como os agentes políticos se utilizam dos direitos que lhes foram outorgados.

A partir de uma análise sobre os artigos constitucionais, estabelece-se no artigo 21 quais são as competências da União e logo no artigo 22 quais áreas são de competência privativa da mesma. Logo dispõe sobre as “competências remanescentes” dos Estados-membros imputando a esses as atribuições que não lhes são vedadas pela Constituição e sobre suas atribuições exclusivas, concorrentes e compartilhadas deixando bastante detalhados as atribuições dos entes. Como se pode ver, as atribuições exclusivas, concorrentes e comuns dos Estados<sup>3</sup> nos permitem concluir que a legislação

---

<sup>3</sup> Estão a seguir, discriminadas as competências exclusivas, concorrentes e comuns dos Estados: 1) Exclusivas: criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios; exploração dos serviços de gás canalizado. 2) Concorrentes: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento, e processo do juizado de pequenas causas; Procedimento em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. 3) Comuns ( artigo 23 da Constituição Federal): “ Artigo 23- É competência comum da União, dos Estados , do Distrito Federal e dos Municípios: I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico

reserva pouco espaço de autonomia aos Estados-membros, notando-se que há em seu escopo muito pouco de atribuições exclusivas deste. Dessa forma, pode-se dizer que no “*no sistema federativo brasileiro, quando se repartiram as competências, sobraram aos Estados aquelas que não são da União nem dos Municípios* (ANASTASIA, 2004,p.190). Outro ponto importante a ser ressaltado é que os Estados não são bicamerais. Dessa forma, não há uma Câmara que processe os interesses municipais, como ocorre no Congresso Nacional , onde os Estados se fazem representar no Senado Federal (Idem).

Todos essas atribuições dadas aos estados são objetos de disputa intensa entre Governadores e Assembleias Legislativas como veremos mais a frente sobre os temas que são contestados nas ADINs. Visto que restando poucas atribuições aos Estados, Executivo e Legislativo disputam por espaço de produção dos dispositivos normativos que regulamentem seus territórios. Em uma análise mais ampla sobre os processos, vê-se uma alta contestação de dispositivos legais que dizem, fundamentalmente, respeito à administração pública (regime dos servidores, salários, piso, pensão, aposentadoria, criação de municípios, salários e funcionamento dos Tribunais Estaduais), políticas sociais (saúde e educação) e tributação (principalmente referente a impostos sobre a circulação de mercadorias,). Há também contestação de determinados processos sobre regulamentação da sociedade civil, competição política, meio ambiente, atribuições de poderes, entre outros.

Com esse enfoque sobre as atribuições a ideia do “quem deve produzir determinado dispositivo” se torna uma disputa constante, visto que o escopo constitucional criado a partir de 1988 ocasionou que “*dessa tendência à constitucionalização resultou uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas* (SOUZA,2005,p.109). Esse mote é um claro dispositivo de defesa

---

ou cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico , artístico ou cultural; V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII- preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI- registrar, acompanhar, fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

contra possíveis tentativas de volta a um período ditatorial com quebras constitucionais sobre as demandas políticas. Isso leva a criação de diversas fronteiras sobre a formação do processo decisório nos diferentes níveis políticos. Assim cabe questionar, quais projetos devem ser objetos de votação por maioria? quais são os essenciais a vida política e social? Qual a capacidade dos agentes políticos implementarem os dispositivos constitucionais de forma a garantir os preceitos fundamentais? Todos esses questionamentos dizem respeito a possibilidade de cumprimento das funções dadas aos atores políticos, visto que se deve ter em consideração as possíveis mudanças no cenário político, econômico e social. Consequência direta disso foi o aumento dos controles institucionais, uma vez que os dispositivos que regulamentam as competências de cada poder foram exaustivamente detalhadas na carta constitucional, possibilitando que estados e municípios possuíssem autonomia considerável e com isso pudessem disputar através de controle constitucional a produção de atos e dispositivos.

Como já dito anteriormente, há uma regulamentação de competências bastante detalhadas na Constituição, porém como os Estados tiveram pouca exclusividade em determinadas matérias, produzem uma disputa maior entre Assembleias e Executivos. Mesmo que em nível menor, se comparado ao Executivo Federal, os Governadores também possuem poderes de agenda e de veto que produzem uma redução no escopo de ação e de visibilidade das Assembleias. Abrucio (2001), expõe a fala do Presidente da Assembleia Legislativa do Mato Grosso, José Riva (PSDB), ao jornal do Brasil<sup>4</sup> em 1999 que coloca uma panorama bastante interessante sobre essa questão:

“Na verdade, todos os Legislativos estaduais estão rediscutindo seu papel”. A grande preocupação é que as Assembleias tiveram restringida sua atuação. Hoje, o que não é competência da união, passou a ser competência do município. E a Assembleia tem de brigar pelo que é competência do Estado, porque a iniciativa legislativa, em 80 % desses casos, é do Poder Executivo”.<sup>5</sup>

Essa fala se mostra bastante salutar para a discussão presente, nos dando um panorama aberto sobre o grande dispêndio de forças que os legisladores estaduais tem de fazer para que possam ter aberto seus espaços de atuação. Isso se agrava pelo federalismo assimétrico que produz uma disputa predatória entre os diversos Estados-

---

<sup>4</sup> Jornal do Brasil. Pacto federativo, um desafio brasileiro. 26-6-1999. Caderno especial, p.13.

<sup>5</sup> Ver Abrucio 2001, p.242.

membros para que consigam também mais visibilidade no cenário político que produz uma clivagem de desigualdade bastante intensa. As diferentes coalizões políticas que ocorrem nos Estados levam a diferentes contextos de interação entre os agentes políticos dos Estados e entre os poderes políticos internos aos Estados. Essas diferenças entre a coalizões estaduais e assimetria de desenvolvimento institucional nos Estados pode também nos informar em parte sobre a grande diferença que há entre o número de Ações propondo o controle de constitucionalidade por parte dos Estados.

A interação entre os poderes Executivo e Legislativo nos Estados informam também o Executivo como legitimado por grande poder de agenda e veto. Como se pode ver no quadro 1 , há grande similaridade com os poderes do Executivo Federal:

Quadro 1. Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo- Brasil e Estados da Federação.

Poder	Presidente	Governadores, em geral
Iniciar legislação ordinária	SIM	SIM
De iniciativa exclusiva em determinadas matérias	SIM Projeto de lei orçamentária	SIM Assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos
Requerer regime de tramitação ordinária	SIM Art.64 da Constituição- presidente tem prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa	SIM Solicitação de urgência
Propor reformas ou emendas à Constituição	SIM	SIM
Convocar plebiscito ou referendo	NÃO	NÃO
Poder Delegado de Decreto	SIM	SIM, exceto Piauí, Bahia, DF, ES, MA, RR, RS, SP.*
Poder Constitucional de Decreto	SIM	NÃO (apenas os Governadores do AC, PI, SC, TO podem editar MPS). *
Poder de Veto	SIM	SIM
Nomeação e exoneração dos ministros ou secretários de Estado	SIM	SIM
Indicação de membros do Congresso	SIM Designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes (art. 11 R.I.Câmara).	SIM Designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e vice-líderes.
Indicação dos controladores	SIM	SIM

	1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores	1/3 do Tribunal de Contas dos estados e o quinto constitucional dos tribunais Estaduais.
--	---	--

Fontes: ANASTASIA, 2004, p.195. (\* Fonte: Pereira, 2001)

Nota-se grande protagonismo do Poder Executivo também em níveis estaduais dando aos Governadores alguns poderes de agenda como iniciativa de assuntos ligados a questões orçamentárias, tributárias, financeiras e administrativas. Assuntos que são os mais contestados nas Ações de Direta Inconstitucionalidade das quais Governadores movem contra as Assembleias. Em parte, a prerrogativa dos Governadores pode dar uma explicação em certa medida quanto ao que dizem os processos, porém a diferenciação que há entre o total de ações entre os Estados carece de explicação pela dinâmica partidária existente nos Estados, visto que é essa dinâmica que faz com que o Poder Executivo dialogue com o Legislativo e faça com que haja um balanceamento entre esses poderes (Amorim Neto, 2004, p.132). A nomeação de lideranças partidárias dentro da Assembleia também contribui bastante para a força dos Governadores visto que há um padrão de lideranças dentro das Assembleias que se referencia principalmente através da mesa diretora, do Colégio de líderes e das Comissões (lembrando que sempre variações entre os Estados). Com a utilização de distribuição de verbas e cargos dentro do aparelho estatal o Governador pode mobilizar essas lideranças para que contribuam com o andamento de sua agenda e possam agilizar o andamento da mesma dentro da Assembleia. Podemos citar também a possibilidade de iniciar legislação ordinária, o poder de requerer urgência em suas matérias, a possibilidade de propor reformas e emendas à Constituição, dentre os demais que possibilitam uma grande autonomia dos agentes do Executivo, possibilitam que estes consigam dar andamento a sua agenda e projetos muitas vezes independente do Legislativo.

Porém, todas essas informações nos trazem a indagação principal desse trabalho que é; por que mesmo com tantos poderes de controle de agenda e de veto das matérias produzidas pelos legisladores, os Governadores são os principais proponentes de Controle de Constitucionalidade? Por que também mesmo havendo grande padronização nesses poderes de Agenda e de veto a todos os Governadores, há grande discrepância entre a utilização destes nos diversos estados? Em parte podemos inferir que as grandes desigualdades regionais existentes no Brasil contribuem para que haja essa diferenciação. E isso sem dúvida deve ser levado em consideração, porém não é



nosso objetivo aqui. O segundo ponto, também de grande importância e o qual nos interessa mais diretamente neste trabalho, é justamente a dinâmica partidária que ocorre dentro das Assembleias, e ainda mais precisamente no jogo efetivo entre situação e oposição que leva a contextos diferenciados de produção legislativa, interação entre os agentes políticos e sobre a utilização do controle constitucional por parte dos diversos agentes políticos. As diversas possibilidades que os Executivos têm para passar a frente do processo legislativo nas Assembleias são utilizados de forma diferentes. A seção seguinte que tem a intenção de verificar o andamento do controle de constitucionalidade por parte dos Governadores, nos leva a números que são bastante diversificados e nos dão uma gama de explicações sobre o que ocorre nos diversos contextos.

Esses “pontos cegos” na Constituição que são de competência de todos os entes federados produzem esse aspecto de disputa entre os agentes políticos e que dão margem a formulação de diversas dinâmicas relativas ao desenvolvimento nos Estados. Em algumas Assembleias, os legisladores buscam obter mais protagonismo no processo decisório e isso pode levar a serem vetados pelo Executivo. Isso nos leva a perceber que quando há uma maior vontade por parte dos legisladores de influenciarem no processo decisório, esses podem ser vetados pelo Poder Judiciário e como consequência disso, pode-se encontrar um menor grau de consolidação institucional das assembleias, visto que o escopo de ação dos legisladores tem sido vetado quando não por procedimento constitucional, tem o sido por decisão jurídica.

Isso talvez seja uma resposta a ausência de Comissões permanentes que tratem de assuntos administrativos e políticas sociais que se mostram tão importantes a melhoria de vida da população e para aumentar o potencial democrático entre as Assembleias.

## **AS AÇÕES DE DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE NOS ESTADOS; UM PANORAMA SOBRE O CONTROLE POR PARTE DOS GOVERNADORES**

Passamos agora ao exame das Ações de Direta Inconstitucionalidade, que tem os Governadores como requerentes e as assembleias legislativas como requeridas sobre a contestação dos dispositivos legais aprovados. Desde que foi aprovada a Carta Constitucional e que se definiram os atores e as formas de controle dos dispositivos

legislativos, logo passamos a ver como parte do processo de formação dos dispositivos, o controle destes. As Ações de Direta Constitucionalidade passaram assim a se tornar parte do processo decisório, visto que as decisões tomadas, podendo atingir a um grande número de indivíduos e grupos, poderiam ser contestadas via Poder Judiciário fazendo com que os legisladores devessem criar uma expertise no processo de *making-decision*. Os atores políticos legitimados a contestar os dispositivos legislativos (citados no início deste artigo) passam a influenciar nas decisões tomadas, o que os dá acesso a impedir legislações que possam causar danos materiais ou subjetivos a grupos menores e a indivíduos.

Já no início do ano de 1989, em 02 de janeiro daquele ano, o Governador do Estado de Santa Catarina, Pedro Ivo Campos (PMDB), ingressou com duas ADINs (números 12 e 13<sup>6</sup>) referentes a gratificação e vencimentos do Judiciário e dos Servidores Públicos do Estado, respectivamente. A disputa por assuntos administrativos referentes à normatização dos serviços públicos, que estão ligados a políticas sociais como Educação e Saúde entre outros, contribui para a alta dos litígios entre Executivo e Legislativo. Isso porque como os temas administrativos são competência de legislação exclusiva do Poder Executivo e como as políticas sociais são assuntos concorrentes aos dois poderes, pode-se produzir legislação referente a determinado tema que acabe por provocar a outro. Quando se busca a regulamentação de políticas sociais concorrentes como as listadas nos parágrafos IX- educação, cultura, ensino e desporto, XII- previdência social, proteção e defesa da saúde, XIV- proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV- proteção à infância e á juventude, dentre outras, cria-se um sentido de entendimento duplo, visto que produzir legislações nessas áreas, pode atingir legislações administrativas e orçamentárias que estariam em competência exclusiva do Executivo.

A discrepância de políticas sociais que há entre os Estados pode ser uma das explicações do por que há um baixo número em alguns estados e porque há um número consideravelmente maior em outros. O que se quer demonstrar com isso, é que essas legislações concorrentes, podem produzir uma série de interpretações tanto jurídicas quanto políticas que produzem arranjos diferentes em pontos diferentes. A forma como

---

<sup>6</sup> Link de ADIN N° 12- <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1482892> , link de ADIN N° 13- <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=13&processo=13> .

a assembleia produz sua legislação e um maior ou menor protagonismo desta no processo decisório, nos levam a diferentes arranjos institucionais que despertam disputas políticas variadas nos Estados.

Como podemos notar no Gráfico 1, logo no início da redemocratização com a promulgação da Carta Constitucional, houve um significativo ingresso de litígios entre os agentes políticos, o que pode ser explicado como forma de regulamentação e legitimação dos atos entre os poderes. Obviamente, que essa alta dos litígios se deve pelo alto número de dispositivos legais criados, que produziam efeitos de normatização na relação entre os agentes políticos e por isso mesmo causavam bastante atrito e necessidade de modificação. Podemos citar como casos importantes de dispositivos que causavam grandes problemas entre os poderes a ADIN 111<sup>7</sup>, criada pela Constituição do Estado da Bahia que tornava obrigatória a ida do Governador a Assembleia para prestar informações sobre assuntos determinados por esta, podendo incorrer em crime de responsabilidade e ausência sem aviso prévio. Também a ADIN 342<sup>8</sup> que contestava a necessidade de autorização prévia do legislativo para que o Executivo pudesse realizar convênios. Essas ações demonstram que algumas constituições produziram alguns dispositivos que poderiam produzir um emaranhado burocrático que mais atrapalharia o andamento das atividades diárias do que contribuiria para a efetivação destas.

---

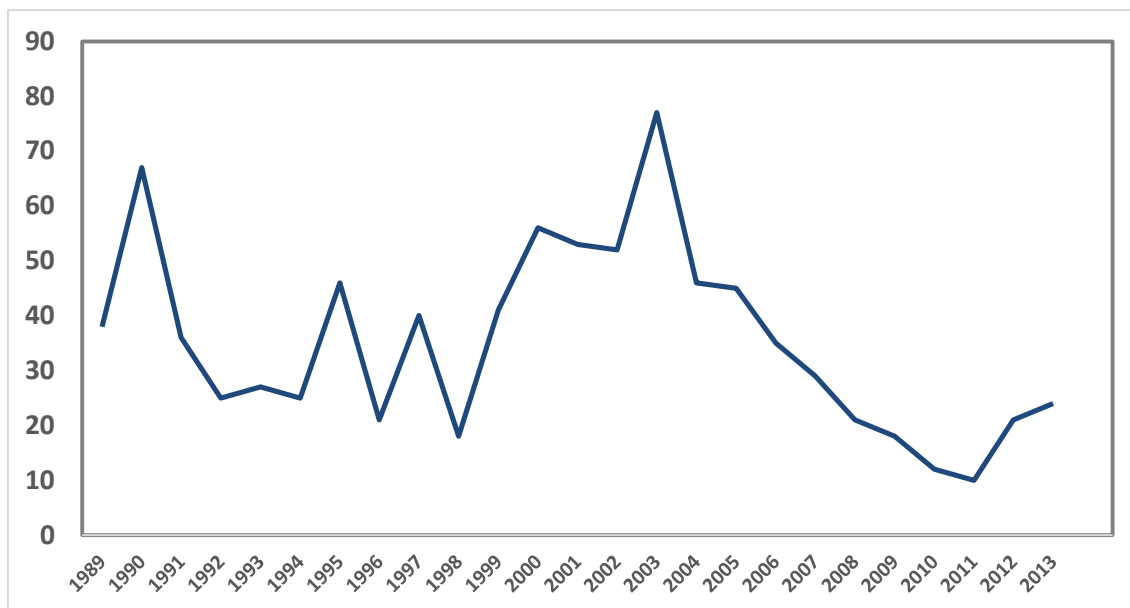
<sup>7</sup>Link-

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=111&processo=111>

<sup>8</sup> Link-

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=342&processo=342>

Gráfico 1- Evolução anual das ADINs de Governadores contra Assembleias Legislativas (1989-2013)



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Supremo Tribunal Federal.

Porém, como se pode notar, é entre 1998 e 2004 que há uma alta significativa de ações entre Executivo e Legislativo estadual. Podemos produzir uma inferência ecológica aqui, sobre esse dado, no sentido de inferir que essa alta nesse período é referente às mudanças na política econômica e administrativa do Governo Federal que estava ocorrendo neste período e que obrigou que Governadores e agentes políticos a produzirem uma maior austeridade sobre as contas públicas. Em primeiro lugar, podemos colocar como fator importante dessas ações o Plano Real, que iniciado em 1994 produziu um forte combate contra a inflação, com grande ênfase no combate aos gastos público. Em segundo, como fator de grande importância temos principalmente a efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N°101 de 2000) que implicava em um detalhamento das Contas Públicas dos Gestores, e conseqüentemente em mais transparência no processo de gastos e investimentos. Esses fatores certamente são pontos chaves para a interpretação desses números. A variação de ações existentes nos Estados, só poderemos explicar a partir do exame das relações entre os agentes políticos nos estados.

Dos 2051 processos em que os Governadores estão envolvidos, em 1019 deles o Governador é o requerente. Como podemos ver na Tabela 1:

Tabela 1: Total de processos Governador como Requerente segundo os Estados da Federação. (1989-2013)

UF	Total de processos	%
SP	107	10,50%
RS	106	10,40%
SC	95	9,32%
ES	94	9,22%
DF	85	8,34%
RO	83	8,15%
PR	72	7,07%
RJ	61	5,99%
AP	46	4,51%
AL	41	4,02%
RN	29	2,85%
MG	27	2,65%
MT	27	2,65%
MS	24	2,36%
PB	24	2,36%
AM	20	1,96%
GO	12	1,18%
PI	14	1,37%
PA	10	0,98%
PE	9	0,88%
CE	9	0,88%
BA	7	0,69%
RR	5	0,49%
MA	4	0,39%
SE	3	0,29%
AC	3	0,29%
TO	2	0,20%
<b>Total</b>	<b>1019</b>	<b>100%</b>

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))

Desse total de processos, 147 são referentes a litígios entre Executivos de diferentes Estados com disputas principalmente sobre a criação e desoneração de tributos, especificamente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, o que nos leva a inferir que isso se dá por questão da chamada “guerra fiscal” entre os Estados. Os outros 872 processos são exclusivamente de ações de Governadores contra Assembleias Legislativas e podemos vê-los distribuídos na Tabela 2:

Tabela 2. Total de processos de Governadores vs Assembleias Legislativas segundo os Estados da Federação. (1989-2013).

UF	Total de	%
----	----------	---

	ações	
RS	103	11,81%
SC	91	10,44%
ES	88	10,09%
DF	81	9,29%
RO	78	8,94%
SP	67	7,68%
PR	57	6,54%
RJ	48	5,50%
AP	46	5,28%
AL	40	4,59%
MT	22	2,52%
RN	22	2,52%
PB	21	2,41%
MS	18	2,06%
MG	13	1,49%
AM	12	1,38%
PI	12	1,38%
CE	9	1,03%
GO	8	0,92%
PA	8	0,92%
BA	8	0,92%
PE	5	0,57%
RR	4	0,46%
MA	3	0,34%
AC	3	0,34%
SE	3	0,34%
TO	2	0,23%
<b>Total</b>	<b>872</b>	<b>100,00%</b>

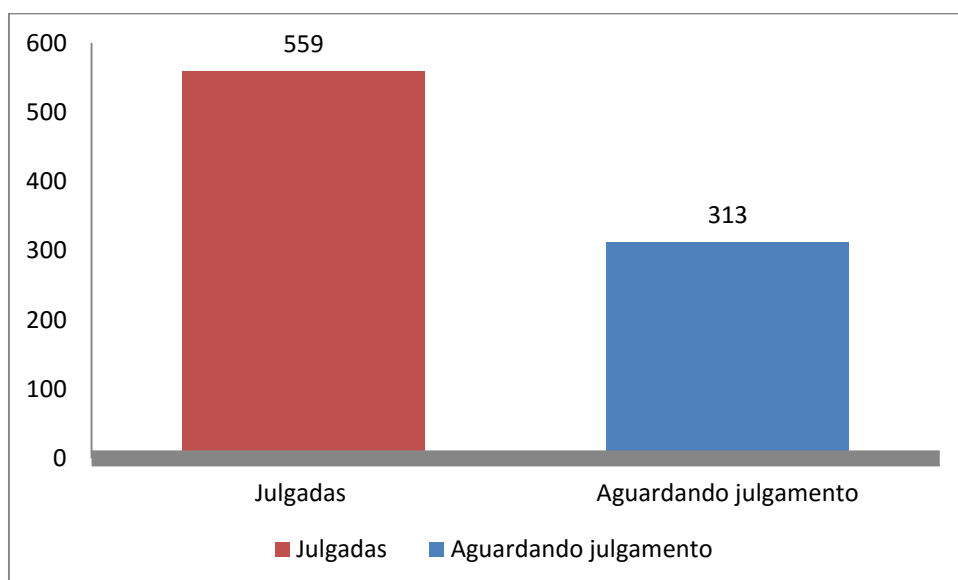
Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))

A Tabela 2 nos dá o panorama sobre o que já havíamos falado anteriormente sobre a grande diferença no número de processo que há entre os Estados. Somente RS, SC, ES, DF, RO, SP e PR concentram mais de 50% do total de ações existentes entres as 27 unidades federativas. Assim, há uma concentração de ações nesses estados, um número médio de ações entre RJ, AP, AL, MT, RN, PB, MS e um número muito baixo em MG, AM, PI, CE, GO, PA, BA, PE, RR, MA, AC, SE e TO que em um total chegam pouco mais de 10 % do total de ações. Isso nos mostra claramente o grande foço que há entre a utilização das ADINs por parte dos Governadores.

Como se analisa aqui, a ideia é de que a principal explicação para essa diferença se dá nas coalizões estaduais e no jogo efetivo que há entre situação e oposição dentro das Assembleias a partir de suas dinâmicas partidárias.

Outro ponto que não podemos deixar de notar é a celeridade que o STF tem dado a esses processos estabelecendo uma média de julgamentos que possibilita saber logo os resultados dos processos, ou seja, os processos tem recebido um número alto de respostas do Poder Judiciário. Como podemos analisar segundo os dados do Gráfico 2:

Gráfico2- Total de ADINs julgadas e aguardando julgamento. (1989-2013)



Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF. ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))

Do total de processos de controle de constitucionalidade ingressados no STF, há uma média de processos julgados por ano maior do que o número total de ações iniciadas anualmente. Isso nos dá um panorama sobre a visibilidade e a importância que a Corte dá a essas ações, visto que se mostram de grande importância para a vida política e para a esfera de disputa estadual. Do total, 64,11% dos processos já receberam alguma avaliação quanto ao seu mérito, ficando apenas 35,89% dos processos a espera de um veredicto sobre seu conteúdo. Contando que muitos desses processos dizem respeito as ações que tiveram seu ingresso em um tempo mais próximo, pode-se dizer que a ação do STF para julgar o controle sobre os dispositivos que dizem respeito a vida política dos Estados é bastante grande. Com isso, não podemos deixar também de

mencionar o alto grau de atividade política que o STF passa a tomar, visto que este passa a decidir sobre questões normativas e estruturadoras dos Estados.

Esses resultados das ações nos levam a diferentes tipos de decisões finais que revelam uma diversidade e uma gama de decisões que não seguem necessariamente um padrão, podendo as mesmas decisões finais receberem a mesma fundamentação<sup>9</sup>.

Os diversos resultados finais, são dados por diversas questões como por exemplo a falta de mérito para questões classificadas como “prejudicada”, podem ser visto em ações que há a revogação de dispositivos legais questionados nas ações, a alteração do dispositivo constitucional com base no qual se arguia a constitucionalidade de um dispositivo legal, a perda do objeto. Para as decisões finais as quais tem como fundamentação o resultado “não conhecidas” a impossibilidade jurídica de pedido de arguição de constitucionalidade de norma anterior, a ilegitimidade ativa dos propositores da ação, o não cumprimento de atos processuais, e também assinaturas e juntada de lei impugnada. Há também as ações que tem como resultado final “negado seguimento) que podem ocorrer por acumulação de impugnações a leis emanadas de diversos níveis de governo, a ausência de procuração, a acumulação de legitimados passivos, a perda superveniente da legitimidade ativa, tem mais uma série de possibilidades que possibilitem chegar a esse resultado. Há também a decisão final “indeferida a inicial” só que como pode-se ver na tabela 3 não foram encontrados processos com esse resultado na modalidade de disputa entre Governadores e Assembleias. Por fim, encontramos também a decisão final “extinto o processo” a arguição de norma constitucional originária, a ausência de procuração, perda superveniente de legitimidade, entre outras possibilidades<sup>10</sup>.

Podemos analisar como estão distribuídas as decisões a partir da tabela 3 a seguir:

---

<sup>9</sup> Podemos citar como exemplo as ADINs 117, extinto o processo por perda superveniente de objeto (Link- <http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=117&processo=117>), 181 prejudicada por perda superveniente do objeto (link- <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=181&processo=181>), 1983 negado por perda superveniente de objeto ( link- <http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1983&processo=1983>).

<sup>10</sup> Para ver outras tantas possibilidades aos resultados finais ver POGREBINSCHI, (2012, ps. 33 e 34)



Tabela3- ADINs julgadas por decisão final (1988-2013)

<b>Resultado final</b>	<b>N° de ações</b>	<b>%</b>
<b>Negado seguimento</b>	13	2,33%
<b>Indeferida a inicial</b>	0	0,00%
<b>Extinto o processo</b>	27	4,83%
<b>Prejudicado</b>	143	25,58%
<b>Não conhecido</b>	18	3,22%
<b>Procedente em parte</b>	54	9,66%
<b>Procedente</b>	269	48,12%
<b>Improcedente</b>	35	6,26%
<b>Total</b>	559	100%

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))

Podemos notar que embora haja um percentual considerável de julgamentos finais sem fundamentação de mérito, há uma percentual de 64 % do total de ações que receberam decisões por mérito “procedente em parte”, “procedente” ou improcedente” demonstrando que o STF sempre que pode atuar sobre o processo dando um julgamento por mérito ele o faz. Mais salutar ainda é o alto número de ações que recebem como decisão de mérito a fundamentação “procedente”, que coloca o dispositivo legal questionado em total inconstitucionalidade, ou seja, possibilitando grande força aos Executivos estaduais e estabelecendo as decisões como parte dos processos decisórios das Assembleias. Não podemos deixar de notar que há um determinado ativismo judicial aqui que visa dar parecer sobre as questões constitucionais que tem chegado ao tribunal.

Podemos analisar sobre quais assuntos propriamente ditos tem sido objeto de disputa intensa entre os Executivos estaduais e as Assembleias Legislativas a partir da tabela 4 que nos mostra quais são as principais classes temáticas tem sido objeto de disputa nos tribunais. A partir disso, podemos também inferir sobre quais temas o judiciário tem produzido um ativismo sobre o processo decisório.

Tabela 4- Classes temáticas das ADINs de Governadores vs Assembleias Legislativas (1989-2013)

<b>Classe Temática</b>		
<b>Administrativo</b>	532	61,01%
<b>Tributário</b>	91	10,44%
<b>Orçamento</b>	52	5,96%
<b>Sociedade Civil</b>	84	9,63%
<b>Agentes Políticos</b>	53	6,08%
<b>Competição Política</b>	60	6,88%
<b>Total</b>	872	100

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br))

Analisar as classes temáticas contestadas se torna bastante importante, visto que como falamos anteriormente, assuntos como “administrativo” envolvem um sem número de questões das quais podemos citar; gratificação de servidores, serviços públicos, educação e saúde, poder de polícia e de bombeiros, aposentadoria e reajustes de vencimentos de servidores entre outros. Como grande parte desses assuntos são temas concorrentes aos agentes políticos, há muita disputa pelos mesmos e como podemos ver pela formulação de seu conceito, visto que a regulamentação de serviços de saúde ora é posto como política social, ora é posto como questão administrativa e isso produz a alta taxa de litígios concentrados principalmente na temática ‘direito administrativo’. Também não podemos deixar de dar o devido foco as questões “tributárias” que também fazem parte de grande foco de disputa entre os agentes políticos, visto que a regulamentação sobre a tributação, aumento e desoneração dos mesmos por dos Legisladores se torna foco de litígio e causa vários questionamentos. Sabe-se que somente o Poder Executivo estadual tem exclusividade na proposição de matérias tributárias e orçamentárias o que os faz reagir a possíveis alterações legislativas que possam produzir uma normatividade que engesse o orçamento e a receita estadual. Porém, o limite sobre a regulamentação dessas matérias é bastante tênue, produzindo sobre as questões tributárias (IPVA, ICMS, contribuições sociais, entre outros) forte motivo sobre os litígios entre os agentes políticos. Na classe agentes políticos, temos como exemplo os litígios que são referentes a regulamentação da ação de magistrados, Ministérios Públicos, regimentos internos dos Tribunais judiciais, competências legislativas do Executivo e competência de iniciativa de matérias por parte dos legisladores. Tais temas também são bastante interessantes, visto que dar ao Poder Judiciário a possibilidade de formular o processo decisório sobre tais questões

possibilita a normatização e organização sobre as funções dos agentes políticos legitimados nos Estados. Sobre o ponto “Sociedade Civil”, temos temas diversos como direito do consumidor como principal ponto, contratos civis, registros públicos de pessoas civis naturais, direitos e deveres sobre o meio ambiente, direitos de crianças e adolescentes são os principais temas para a temática Sociedade Civil. Para a temática de “competição política” estão principalmente as questões sobre fiscalizações e questionamento sobre atos normativos entre os agentes políticos com o intuito de estabelecer a regulamentação e a devida fiscalização a competência desses agentes políticos.

Como podemos ver, a análise sobre as temáticas nos levam a diversas questões que são referentes aos mais variados assuntos que dizem respeito aos mais distintos temas existentes em cada Estado.

Por fim, uma variável de bastante importância para nossa análise aqui diz respeito ao ano de aprovação e de contestação dos dispositivos legais aprovados pelas Assembleias. As informações advindas desses dados contribuem para dar mais visibilidade a disputa entre os agentes políticos. Dessa forma dividimos as informações analisando se a ADIN foi utilizada pelo Executivo para contestar um determinado dispositivo legal que tenha sido aprovado durante o seu governo ou se foi para contestar dispositivos aprovados por Assembleias anteriores a sua gestão.

Incorremos nessa análise com o intuito de demonstrar duas possíveis explicações para as taxas de controle de constitucionalidade. Em primeiro, podemos dizer que a contestação a dispositivos aprovados por legislativos anteriores a gestão do Poder Executivo que contesta se dá por necessidade de regulamentação de algum dispositivo que possa estar produzindo danos materiais ao Poder Executivo ou a indivíduos. Dessa forma, ingressar com ação contra esses dispositivos se torna uma necessidade para a racionalização da administração pública e também para seguir diretrizes administrativas que possibilitem uma melhora nas relações entre os agentes políticos e também entre a burocracia e a sociedade.

Em segundo lugar, infere-se que a contestação de dispositivos legais aprovados pelas Assembleias que atuam no ano vigente a gestão do Executivo que ingressou com a ação seja parte de uma disputa entre os agentes políticos. Grande parte dos dispositivos, como pode-se ver na tabela 5, são contestados dentro do período de governo vigente e

em sua maioria são contestados no mesmo ano de aprovação ou com pouco mais de um ano da aprovação do dispositivo.

Tabela 5- Ano de contestação dos dispositivos legais aprovados (1988-2013).

<b>Ano de Contestação das ADINS</b>	<b>Período de governo vigente</b>	<b>Governos anteriores</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Pré 1994</b>		215	0	215 24,66%
<b>1995-1998</b>		82	43	125 14,33%
<b>1999-2002</b>		171	34	205 23,51%
<b>2003-2006</b>		124	71	195 22,36%
<b>2007-2010</b>		52	16	68 7,80%
<b>2011-2013</b>		45	19	64 7,34%
<b>Total</b>		689	183	872 100%

Fonte: Produzido pelo autor com dados do STF ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)).

O pouco tempo que se tem entre a aprovação e a contestação dos dispositivos legais nos levam a inferir que quando se torna muito custoso ao Executivo disputar o veto de determinado dispositivo dentro da Assembleia, é preferível que se deixe aprovar para logo depois ingressar com a ação de contestação. Como se pode ver na tabela 3, a alta taxa de decisões por mérito final favoráveis ao Poder Executivo, pode dar mais segurança para que esse ingresse com ações contra a Assembleia. Tendo 48,12% das ações o mérito de “procedente”, se torna bastante viável ao Executivo “judicializar” as questões que possam produzir muito desgaste nas relações com o Legislativo do que ter que discutir com os líderes partidários e com os legisladores individualmente a aprovação da agenda do Executivo.

Não podemos deixar de notar também que grande parte das disputas, como já visto anteriormente se dá entre os anos de 1998 e 2006, e tem a contestação feita com menos de um ano da aprovação do dispositivo. Voltamos aqui a incorrer na discussão sobre a necessidade de enxugamento das contas públicas que passou a ser requisitado pelo Executivo Federal a todos os Estados da Federação. Santos (2001), analisando os impactos do plano de estabilidade econômica do Governo Federal, já apontava para um enfraquecimento dos Governadores a partir do momento que as medidas do Executivo Federal atingissem aos Estados. Dessa forma, o relacionamento de Governadores e Assembleias Legislativas passa a se modificar e a produzir mais atritos em locais e assuntos que antes não havia. Principalmente na área administrativa com impactos sobre

a receita dos Executivos Estaduais é onde há grande litigância e disputa pela legitimidade na produção e implementação dos dispositivos legais. Pela análise dos dados sobre controle de constitucionalidade nos Estados, podemos ver que é nesse momento que há uma maior disposição a disputa entre esses agentes políticos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se pode visualizar a partir dos dados e da discussão feita aqui, o controle de constitucionalidade tem sido utilizado para produzir efeitos e reconduzir respostas ao processo decisório estadual e a disputa existente entre os agentes políticos nos Estados. Dessa forma, podemos dizer que o controle de constitucionalidade tem sido um produtor de estabilidade e de linearidade de ações as quais as Assembleias devem tomar, visto que por mais que se tenha uma oposição que consiga aprovar sua agenda, o Legislativo pode sofrer as sanções advindas das Ações de Direta Constitucionalidade. Assim, se no jogo efetivo entre oposição e situação dentro das Assembleias o Poder Executivo não consegue direcionar a situação a aprovar sua agenda através das várias possibilidades que possui (distribuindo verbas e emendas, selecionando lideranças dentro das Assembleias) ele ainda pode interferir no processo decisório através de ações via Poder Judiciário.

Como vimos ao longo desse artigo, quando em 1988 foram divididas as competências constitucionais, restou aos estados muito pouco de competência exclusiva. Tal fato foi um grande estímulo ao aumento das disputas entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que restando pouca exclusividade, cria-se maior disputa pela aprovação de políticas públicas e dispositivos de regulamentação da vida social.

Os dados apresentados demonstram que os julgamentos dos processos de inconstitucionalidade por parte do STF são realizados com bastante celeridade, o que indica um ativismo judicial considerável nesse tema. Por sua vez, uma alta taxa de sucesso favorável aos governadores, quanto à revogação dos dispositivos legais aprovados pelas assembleias, é um indicador de que as ADINs tem sido parte do processo decisório. O fato de que a os dispositivos constitucionais, em sua maioria, são contestados dentro da mesma legislatura em que foram aprovados, sugere

predominância de alta competição política, pois ante a possibilidade de haver altos custos em aplicar determinados vetos, os governadores preferem disputar por via judicial. O acentuado número de ações que contesta os dispositivos aprovados dentro do mesmo período de governo (ver tabela 5) demonstra certa insegurança do Poder Executivo em tentar barrar tais dispositivos através de alianças partidárias dentro das assembleias.

A possibilidade de questionar os dispositivos aprovados pelo legislativo e o alto índice de mérito favorável ao Executivo, tem tornado bastante efetivo a possibilidade de redução do poder de agenda de maiorias opositoras que visem aprovar projetos de lei que insiram no orçamento do Executivo uma “normatividade jurídica” que possa engessar e reduzir as possibilidades de trocas entre os atores Executivo-Legislativo e entre estes com os cidadãos. Dessa forma, as ADINs tem tido papel chave no processo decisório estadual e na regulamentação de dispositivos normativos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, F. 1998. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

AMORIM, NETO. 2004. O poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio (Org). Sistema Político brasileiro: uma introdução. Konrad Adenauer, Ed UNESP. P.79-108.

ANASTASIA, Fátima. 2004. Federação e relações intergovernamentais. in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org). Sistema Político Brasileiro: Uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed. Pp. 185-202.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. 2004 In: AVELAR, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio (Org). Sistema Político brasileiro: uma introdução. Konrad Adenauer, Ed UNESP. P.79-108.

CAPPELLETTI, M . 1984. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado. Porto Alegre: Fabris.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. 1993. Os Artigos Federalistas. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MENDES, C. H. 2008. Controle de Constitucionalidade e Democracia. Rio de Janeiro: Elsevier.

MENDES, G. F. 2014. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Saraiva.

POGREBINSCHI, T. 2012. Judicialização ou representação? Política, Direito e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier.

SANTOS, Fabiano. 2001. O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

SOUZA, C. 2005. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 105-121.

VERÍSSIMO. M.P. 2008. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, VINTE ANOS DEPOIS: SUPREMA CORTE E ATIVISMO JUDICIAL “À BRASILEIRA”. Revista Direito GV, pg 407-440.