

A ADPF E O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS POLÍTICOS E LEIS COM IMPACTO ECONÔMICO

Orlando Fernandes Dias Neto*
Juliana Marteli Fais Feriato**

RESUMO: A ADPF surge com o advento da Constituição Federal de 1988. A novidade foi regulamentada pela Lei 9.882/99 e viabilizou o controle de constitucionalidade de todos os atos emanados pelo poder público. Surge, então, o debate a respeito do controle de temas essencialmente políticos. A maioria da doutrina defende que é possível o controle judicial de todos os atos emanados do Poder Público, mesmo aqueles com caráter político e econômico. Do outro lado, a Political Question Doctrine rejeita a possibilidade de revisão de temas cuja discricionariedade compete aos agentes políticos eleitos. Analisa-se, por fim, a jurisprudência do STF, para identificar os critérios de definição de quais atos políticos e com efeitos econômicos podem ser revisados. Observou-se que, inicialmente, prevalecia a tese da impossibilidade de revisão de tais temas, mas o posicionamento se alterou posteriormente, para viabilizar o controle.

Palavras-chave: ADPF; controle concentrado de constitucionalidade; political question doctrine; STF.

ABSTRACT: The Claim of Non-compliance with a Fundamental Precept emerges from the advent of the Federal Constitution of 1988. The new instrument was regulated by Law 9.882/99, which made it possible to review all acts emanated from the public power. Hence, a debate about the judicial review of essentially political themes arises. The majority of writers defend it is possible for the Judiciary to review acts with political and economic nature. However, the Political Question Doctrine rejects the possibility of revising themes whose discretion belongs to elected political agents. Finally, the jurisprudence of the Brazilian Federal Supreme Court is analyzed in order to determine the criteria used by the court to define which acts and laws can be revised. It has been noted that the Court initially opted for a prevalence of the impossibility of the review of such themes, but it has posteriorly changed to permit the judicial control.]

Keywords: Claim of non-compliance with fundamental precept; constitutional review; political question doctrine; STF.

*Mestrando em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Unicesumar. Especialista em Direito Internacional pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Advogado Público. E-mail: odias42@gmail.com

**Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina. Docente e vice-coordenadora do Programa do Mestrado em Ciências Jurídicas. Docente da graduação em Direito da Unicesumar. Professora convidada da Pós-Graduação em Direito Aduaneiro da Unicuritiba. Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda. E-mail: juliana.fais@unicesumar.edu.br

INTRODUÇÃO

O presente estudo se desenvolve a partir da necessidade de se verificar a jurisprudência da análise de temas políticos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), através de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADFP). Isso, pois, em um primeiro momento, o desenvolvimento do controle concentrado de constitucionalidade havia deixado, em seu âmago, um espaço que nenhum dos instrumentos então existentes tinham a possibilidade de adentrar. As limitações quanto ao objeto das ações impediam que atos administrativos e algumas espécies de leis pudessem ser submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal (STF). Todavia, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), surge um novo instrumento, o qual possibilita o exercício do controle de constitucionalidade de qualquer ato emanado do poder público. Sob essa perspectiva, mesmo os atos e leis de teor essencialmente políticos podem ser questionados no STF, por meio do procedimento objetivo-abstrato, regulado pela Lei 9.882/99.

De outro lado, vislumbram-se argumentos contundentes que advogam contra a possibilidade de submissão de temas políticos ao poder judiciário. Conforme preconiza a *political question doctrine* – doutrina criada a partir da jurisprudência americana – carece ao poder judiciário a legitimidade política que ostentam os agentes públicos eleitos. A doutrina repele a intervenção estatal em temas políticos. Há, contudo, autores que defendem que aquele posicionamento pode conduzir a uma ineficácia dos dispositivos constitucionais, de forma que a CRFB/88 passa a ser tratada como letra morta. Nesta toada, argumentam que a Constituição tem força para impor ao Poder Judiciário o reconhecimento da nulidade de qualquer norma que descumpra seu teor, mesmo aquelas que tratam das questões essencialmente políticas.

A partir de uma análise atenta da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos processos de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental, tem-se por objetivo verificar o posicionamento da Corte quanto à possibilidade de controle de tais leis e atos, que tratam de temas políticos. Para a pesquisa, utilizou-se, inicialmente, do método bibliográfico, com a análise do posicionamento doutrinário a respeito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, as situações em que deveria ser manejada e suas particularidades. Posteriormente, a partir de uma análise dialética, apresentou-se os posicionamentos contraditórios quanto ao tema e, por fim, foi realizada a análise histórica e documental da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E O SEU OBJETO

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) configura novidade trazida ao ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Deve-se ressaltar que, embora o instrumento apresente diversas semelhanças com institutos congêneres de ordenamentos alienígenas (como o writ of certiorari do direito americano, o Verfassungsbeschwerde do direito alemão e o Pupularklage do direito bávaro), ela não existia nas configurações que apresenta no ordenamento jurídico pátrio (CUNHA JÚNIOR, p. 586 – 588). A ADPF viabiliza o preenchimento de um espaço deixado pelo sistema de controle concentrado de constitucionalidade, já que não era possível submeter alguns temas de relevância à apreciação do Supremo Tribunal Federal. Assim, mesmo em se tratando de temas repetitivamente demandados nos diversos tribunais brasileiros, não havia caminhos eficazes para se postular uma decisão do STF sobre sua constitucionalidade. Neste sentido, explica Gilmar Mendes a necessidade então existente (2000):

(...) Não obstante, subsistiu um espaço residual expressivo para o controle difuso relativo às matérias não suscetíveis de exame no controle concentrado, tais como interpretação direta de cláusulas constitucionais pelos juízes e tribunais, direito pré-constitucional, controvérsia constitucional sobre normas revogadas, controle de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição. É exatamente esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos, pela demora na definição das decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada “guerra de liminares”. (...) foi nesse contexto que, juntamente com o Professor Celso Bastos, passamos a nos indagar se a chamada “argüição de descumprimento de preceito fundamental”, prevista no art. 102, § 1º, da CF, não teria o escopo de colmatar importantes lacunas identificadas no quadro de competências do STF.

Seu fundamento se encontra no art. 102 da CRFB/88, em seu parágrafo primeiro, onde a ADPF foi incluída no estreito rol de ações originariamente julgadas pelo STF, o que, por sua vez, ampliou significativamente o rol de atos passíveis de controle concentrado de constitucionalidade. Porém, a apreciação da ADPF deve ser feita “na forma da lei”, conforme expressa determinação do dispositivo constitucional em comento. Com o escopo de regulamentar a norma, o Ministério da Justiça editou a portaria 572 de 1997, para

formar uma comissão de criação da lei que regulamentasse o instrumento. Como resultado, surge a Lei 9.882/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF, e se encontra vigente até a presente data. Seu texto original recebeu duros ataques, o que resultou na amputação de diversos de seus dispositivos. Ainda durante a sanção presidencial, houve o veto de outros dispositivos, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, a Lei também se tornou objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.231/DF, cuja liminar, proferida pelo Ministro Néri da Silveira em 2001, suspendeu a eficácia de mais alguns dispositivos da lei¹ (MENDES, 2008). As críticas da doutrina à lei persistem, como se verifica das palavras de Daniel Sarmiento (2001) que seguem:

(...) em que pese o elevado nível da comissão, composta por eminentes e experimentados juristas, sua obra, em termos de técnica legislativa, deixou muito a desejar. A lei, principalmente depois dos vetos que a mutilaram, tornou-se confusa e obscura, exigindo do intérprete um esforço hercúleo para desvendar o seu significado. Ela introduziu institutos inteiramente novos no ordenamento pátrio – alguns até louváveis e necessários –, mas os disciplinou de modo assistemático e lacunoso, semeando dúvidas e incertezas que decerto prejudicarão a sua aplicação.

Não houve, no entanto, apenas problemas. A ADPF representou grande avanço no controle de constitucionalidade, já que viabilizou o controle de atos e normas antes inalcançáveis pelos anteriores instrumentos à disposição do Supremo Tribunal Federal. Dirley da Cunha Junior (2012, p. 585-586) afirma que as deficiências da lei, especialmente após os vetos presidenciais sofridos, não constroem as novidades positivas, tal como a correção de alguns equívocos existentes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, criados quando do julgamento de outras ações de controle concentrado de constitucionalidade, principalmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Conforme a redação de seu artigo 1º, dois ritos são previstos pela Lei 9.882/99 para a ADPF:

Art. 1º - A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.
Parágrafo único. Caberá também argüição de descumprimento de preceito fundamental:

¹ Os vetos dizem respeito aos seguintes dispositivos da Lei 9.882/99: inciso II do parágrafo único do art. 1º; inciso II do art. 2º; § 2º do art. 2º; § 4º do art. 5º; §§ 1º e 2º do art. 8º, e; art. 9º. Por sua vez, os dispositivos suspensos pela liminar da ADI 2.231/DF foram o inciso I do parágrafo único do art. 1º e o §3º do artigo 5º.

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)
II – (VETADO)

De um lado, o art. 1º, parágrafo único, I viabiliza o seu cabimento a fim de solucionar uma discussão já existente, em um caso concreto em trâmite em qualquer juízo ou tribunal do país, consistindo em um processo de natureza subjetiva-objetiva (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 597-598). Verifica-se, portanto, que este procedimento enseja que um caso concreto, já existentes e em debate em algum juízo do país, seja levado ao STF para a apreciação de sua controvérsia constitucional. Neste rito, todavia, o objeto da ADPF é restrito às espécies normativas trazidas pelo dispositivo em questão, as quais sejam: lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. Logo, esse rito não permite a transferência, para o STF, de uma discussão sobre um ato administrativo, sem caráter normativo. Embora o rol previsto como objeto para o processo de natureza subjetiva-objetiva seja limitado – especialmente se comparado com aquele de natureza objetiva – ele já representa uma ampliação do conjunto de normas que podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, já que inclui leis municipais e pré-constitucionais, ambas impassíveis de análise pelos instrumentos disponíveis até o advento da ADPF. Neste rito processual, subjetivo-objetivo, há uma cisão do debate original. Criam-se dois momentos de julgamento da demanda, um da matéria constitucional e outro dos demais temas discutidos, conforme explica Dirley da Cunha Junior (2012, p. 629):

A arguição incidental, tal como concebida, possibilita o trânsito direto e imediato ao Supremo Tribunal Federal de uma questão constitucional relevante, debatida no âmbito das instâncias judiciais ordinárias, que envolva a interpretação e aplicação de um preceito constitucional fundamental. Na espécie, quando admitida a arguição, operar-se-á uma verdadeira ‘cisão’ entre a questão constitucional e as demais questões suscitadas e discutidas pelas partes no caso concreto, subindo ao Tribunal, para sua exclusiva apreciação, tão somente a primeira delas, uma vez que remanesce a competência dos órgãos judiciários ordinários para decidir a respeito da pretensão deduzida. A Corte, portanto, limita-se a apreciar a questão constitucional, dando-lhe solução adequada e rápida, sem se manifestar, porém, sobre o objeto ou a pretensão vinculada ao caso concreto e pendente de julgamento pelos órgãos judiciários ordinários.

Nesta esteira, explica Gilmar Mendes (2000) que a ADPF, por esse rito, viabilizou a antecipação da análise do tema constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, o qual

deve proferir um entendimento definitivo e uniformizador sobre a questão. Portanto, a ADPF se aproxima do incidente de inconstitucionalidade, que fora idealizado como uma forma de retirar das instâncias inferiores as controvérsias constitucionais e, assim, evitar a “guerra de liminares” decorrente de posicionamentos divergentes. Por outro lado, o art. 1º, caput da Lei 9.882/99 serve como fundamento do outro rito processual da ADPF. Nesta modalidade, ela consiste em uma ação autônoma, direta, como tipicamente se manejam os instrumentos do controle concentrado de constitucionalidade. Ela não envolve direitos subjetivos e concreto, mas apenas viabiliza a avaliação abstrata pela Corte Constitucional de atos emanados do poder público. Por esse motivo, não há partes, lides ou a proteção de situações individuais, senão a guarda da supremacia dos preceitos fundamentais (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 597-599). Nesse procedimento autônomo, de natureza puramente objetiva, a Lei 9.882/99 dispõe, em seu art. 1º, que a ADPF terá por “objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Destarte, entende-se que o objeto de controle de constitucionalidade é ampliado sobremaneira, já que não se limita mais às leis, como ocorre nas outras modalidades de ação de controle concentrado de constitucionalidade (inclusive o outro rito da ADPF). Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal passa a ter o direito e dever de analisar, quando provocado, qualquer ato do poder público, seja ele oriundo do Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo, e ou ainda de qualquer dos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações públicas, etc.). Em análise do tema, discorre Daniel Sarmiento (2001):

Pela própria redação do caput art. 1º, é possível notar a enorme abrangência da ADPF, que pode ser utilizada não apenas com o objetivo de censurar atos normativos, mas também atos administrativos e até mesmo atos jurisdicionais, agora sujeitos também ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade. As hipóteses são as mais diversas: contratos administrativos, editais de licitação e de concurso, decisões dos tribunais de contas, entre inúmeros outros atos estatais. A expressão "ato do Poder Público", empregada pelo legislador, deve ser compreendida em seu sentido mais lato, e alcança também, no nosso entendimento, os atos de particulares que agem investidos de autoridade pública, como os praticados por empresas concessionárias e permissionárias de serviço público. Parece-nos, neste particular, perfeitamente cabível a analogia com o mandado de segurança, que pode também ser impetrado contra atos de pessoas jurídicas de direito privado, no exercício de atribuições do Poder Público.

Sob outro prisma, todavia, o manejo de ADPF também encontra limitações. A primeira reside no art. 4º, §1º da Lei 9.882/99, o qual impede a propositura da ação em comento quando houver qualquer outro meio eficaz para sanar a lesividade. Trata-se do princípio da subsidiariedade, que tem chancela da jurisprudência do STF – conforme julgado da ADPF 33². Segundo a Corte Constitucional, constitui requisito para a ADPF a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão no contexto da ordem constitucional global, ou seja, que seja apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (STF, 2005). O segundo limitador se dá em razão da norma paradigma a ser utilizada como referência para demonstrar a inconstitucionalidade do objeto. Conforme se depreende do próprio nome da ADPF, a demanda apenas será apresentada para se arguir o descumprimento de preceito fundamental. Logo, não são todas as normas constitucionais cujo descumprimento enseja a arguição da ADPF, mas apenas aquelas que se caracterizem como preceitos fundamentais, cujo conceito é muito debatido. De forma geral, entende-se que o termo exclui as normas constitucionais que não sejam tão substanciais à manutenção do ordenamento, por sua menor participação como fundamento do sistema jurídico. Neste sentido, explicam Celso Ribeiro Bastos e Alexis Galiás de Souza Vargas (2000):

Em que pese o alargamento do espectro dos atos atingidos pelo controle, as hipóteses de sua utilização restringem-se drasticamente, em relação aos demais instrumentos. Isto porque, ao contrário do que ocorre nas outras formas de controle concentrado (exercido através da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade), em que se discute qualquer norma constitucional, na nova hipótese só cabe a ação se houver desrespeito a preceito fundamental. Este fator faz uma enorme diferença, pois não se trata de fiscalizar a lesão a qualquer dispositivo da que é, sem dúvida, a maior Constituição do mundo, mas tão somente aos grandes princípios e regras basilares deste diploma. Dentre estes, podemos de antemão frisar alguns que, dada sua magnitude e posição ocupada na Carta, não deixam dúvidas quanto à caracterização de fundamentais: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Apesar de formalmente inexistir hierarquia entre as normas constitucionais, algumas são mais relevantes que outras, razão pela qual desfrutam de primazia sob um

² Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388700>>. Último acesso em 01 jul. 2019.

ponto de vista axiológico. Faz-se a ressalva, contudo, que o conceito de preceito fundamental é parcialmente indeterminado, já que a lei conferiu maleabilidade à jurisprudência para acomodar com facilidade as mudanças no mundo dos fatos, bem como a evolução da interpretação constitucional (SARMENTO, 2001). O conceito de preceito fundamental, portanto, se liga aos valores fundamentais e supremos do Estado e da Sociedade, que são indispensáveis à manutenção do ordenamento jurídico e da ordem política. Podem ser descritos como os princípios e regras que veiculam valores supremos, constituindo o núcleo central e a alma da constituição. Em razão de sua relevância, a CRFB/88 lhes reserva um instrumento protetivo especial (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 591-593).

ATOS POLÍTICOS COMO OBJETO DE ANÁLISE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

Conforme demonstrado anteriormente, qualquer ato público, mesmo que emanado do Poder Executivo, pode ser questionado pela ADPF quando tenha violado um preceito fundamental da CRFB/88. Indaga-se, portanto, sobre a possibilidade de que sejam questionados também os atos políticos, em especial aqueles de natureza econômica. De forma majoritária, a doutrina pátria tradicionalmente se posicionou em favor da possibilidade de revisão judicial de atos políticos, conforme posicionamento de Ruy Barbosa (apud CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 618):

Uma questão pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns até puramente política fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato executivo ou legislativo, contra o qual se demanda, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado.

Até a promulgação da CRFB/88, todavia, não havia instrumentos que poderiam levar atos do poder executivo à análise do STF. Neste contexto, Dirley da Cunha Júnior (2012, p. 613-614) defende que a ADPF ampliou significativamente o controle abstrato de constitucionalidade dos atos concretos e atividades materiais do Estado. Entre os exemplos de atos impugnáveis por meio do novo instrumento, encontram-se a nomeação do Procurador-Geral da República, a declaração de interesse social de bens imóveis, a execução de determinada construção, entre outras. Assim, sob sua ótica, o Supremo

Tribunal Federal pode – e deve – agir quanto aos atos do poder executivo, mesmo aqueles de natureza política. O mesmo autor, no entanto, faz uma ressalva posterior quanto alguns atos políticos, em especial aquele que tenham conteúdo proeminentemente discricionário. Advoga em defesa da impossibilidade de o Poder Judiciário revisar o conteúdo de tais decisões, nas quais cabem ao agente público, legitimado para tanto, realizar o sopesamento de conveniência e oportunidade da realização do ato. Neste sentido, aduz (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 618):

É certo, evidentemente, que há atos políticos que, por relacionarem-se exclusivamente à conveniência e oportunidade política do Poder, escapam à apreciação judicial, de que são exemplos os atos de deliberação exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49); a decisão de admissibilidade do processo de impeachment contra o Presidente da República, assim como o seu julgamento; a decisão de cassação, ou não, do mandato do parlamentar; a decisão de decretar, ou não, o estado de defesa e o estado de sítio, para citar apenas alguns poucos. Mas daí à compreensão de que todos os atos políticos, sem exceção, são insuscetíveis do controle judicial, há uma enorme diferença.

Por fim, conclui de forma contraditória, ao afirmar que ousa “avançar um pouco mais, para defender a possibilidade de controle judicial de todo e qualquer ato político que contravir a Constituição, que constitui, sem dúvida alguma, o parâmetro inafastável do controle de legitimidade de todos os atos estatais (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 618-619). Daniel Sarmiento também se posiciona em defesa da judiciabilidade dos atos políticos, por meio de ADPF, tendo em vista que mesmo nos Estados Unidos, berço da *political question doctrine* – que repele a intervenção excessiva do judiciário nas atribuições dos poderes eleitos – não há empecilho para a submissão de questões políticas ao exame de constitucionalidade, desde que o texto constitucional estabeleça de forma clara e objetiva os pressupostos para a atuação dos demais poderes (SARMENTO, 2001, p.107-108).

Vê-se que há dificuldades para se definir, de forma clara, quais decisões podem ser revistas por ofensa a Constituição. Da tentativa de se encontrar os contornos da discricionariedade que impossibilita a revisão judicial de atos administrativos, muitas decisões foram proferidas pela Suprema Corte Americana (Supreme Court), criando a *political question doctrine*. Ao interpretar o artigo III (article III) da Constituição Americana, que dispõe sobre o Poder Judiciário, discute-se a extensão dos conceitos de casos (*cases*) e controvérsias (*controversies*), cujo dever de julgar é atribuído aos juízes e

tribunais do país. A ideia consiste em blindar, do crivo dos juízes, os temas afetos à seara política (COLE³, 2014, p. 2):

Um conceito de justiciabilidade é a political question doctrine, para a qual juízes não devem julgar certas controvérsias, pois sua resolução é mais apropriada no âmbito da seara política. Quando as cortes declinam a atribuição de julgar certos temas, em razão das implicações para a separação dos poderes, a aplicação da political question doctrine levanta controvérsias. No entanto, como não há um teste preciso para determinar quando a corte se depara com uma questão política, pode ser difícil entender exatamente quando a doutrina deve ser aplicada.

A teoria surgiu no caso *Murphy v. Madison*, onde se entendeu que o presidente – ou qualquer agente público eleito ou indicado – é o legítimo possuidor de poderes que não podem ser revistos pelo Judiciário. As competências políticas dizem respeito à nação, e não a direitos individuais, razão pela qual a decisão do Poder Executivo sobre o tema deve ser conclusiva. São atos examináveis apenas pelos agentes políticos, a que tais poderes foram atribuídos. Todavia, se houver uma lesão a um direito individual garantido por uma obrigação legal, o indivíduo prejudicado tem o direito de recorrer ao poder judiciário para exigir o cumprimento da lei (COLE, 2014).

Posteriormente, o conceito de questão política foi ampliado, com o julgamento de *Baker v. Carr*, onde foram definidos 6 (seis) critérios que podem significar a presença de uma questão política: 1. a atribuição constitucional expressa do tema a um órgão político; 2. a ausência de padrões judicialmente aferíveis e controláveis para a resolução da questão; 3. a impossibilidade de se julgar sem uma determinação política inicial de caráter discricionário, não judicial; 4. a impossibilidade de se aplicar a decisão judicial sem desrespeitar órgãos políticos; 5. a necessidade de se questionar a adesão a uma decisão política já tomada; e, 6. o potencial de conflito entre pronunciamentos diversificados dos diversos órgãos políticos (COLE, 2014). Os critérios listados, contudo, não apresentam objetividade suficiente para orientar o operador do Direito de forma seguro. O caráter altamente interpretativo dos critérios implica dificuldades para separar com clareza os casos cujo teor político se sobressai.

³ Texto original: One justiciability concept is the political question doctrine, according to which federal courts will not adjudicate certain controversies because their resolution is more proper within the political branches. Because of the potential implications for the separation of powers when courts decline to adjudicate certain issues, application of the political question doctrine has sparked controversy. Because there is no precise test for when a court should find a political question, however, understanding exactly when the doctrine applies can be difficult.

Ademais, não há previsão constitucional para sua aplicação no Direito pátrio. Pelo contrário, entre o extenso rol de competências dos juízes e tribunais brasileiros, previsto nos arts. 102 e seguintes da Constituição Federal, não se encontram limitações expressas à competência dos juízes, as quais lhes afastem do julgamento de temas essencialmente políticos, mesmo quando questionada a sua constitucionalidade. No ano de 2018, foi promulgada a Lei 13.655/18, que acrescentou artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), entre os quais se destaca o artigo 21, que impõe à autoridade judicial o dever de considerar e expor as consequências jurídicas e administrativas da invalidação de qualquer ato administrativo. A nova obrigação se mostra benéfica, pois obriga que se verifique pontualmente as consequências da eventual anulação do ato administrativo, o que facilita para a identificação de questões essencialmente políticas, cuja discricionariedade não pode ser analisada pelo Poder Judiciário. Daniel Sarmiento, por sua vez, ressalva que a insindicabilidade dos atos políticos não pode ser invocada quando o ato examinado contrariar, de forma manifesta, o texto constitucional, já que se trata de parâmetro inafastável para a aferição da validade de todos os atos estatais ou privados, políticos ou não. Assim, conclui sua exposição conforme segue (SARMENTO, 2001, p. 107-109):

Portanto, embora concordemos que os atos estritamente políticos não se sujeitam ao controle de constitucionalidade por via da ADPF, ao nosso ver, o conceito de ato político tem de ser interpretado restritivamente, inclusive em razão dos princípios da supremacia da Constituição, e da inafastabilidade do controle jurisdicional. Só é ato político judicialmente insindicável aquele cuja prática a Constituição deferir, com exclusividade, à discricionariedade do Executivo ou Legislativo, sem estabelecer parâmetros minimamente objetivos que legitimem seu controle por via jurisdicional.

Sob essa perspectiva, constata-se que todos os atos poderão ser objeto de análise judiciária, quando alegada ofensa ao texto constitucional. No entanto, não deve o julgador adentrar à discricionariedade do ato, ou seja, a análise de conveniência e oportunidade do representante eleito do povo. Se a Constituição não estabelecer critérios expressos, não pode o ato ser anulado pelo Poder Judiciário. Novamente, a discricionariedade se apresenta como critério decisivo para determinar quais atos políticos podem ser revistos sub judice. Logo, ainda não se encontram limites claramente estabelecidos que definem quais litígios podem ser revistos ou não pela Corte Constitucional. Isso, pois alegar que a

discricionariedade não pode ser submetida ao crivo judicial é demasiadamente genérico, já que nem sempre se pode determinar com clareza o que se subsume à discricionariedade do agente público. A ausência de critérios pré-estabelecidos atribui ao próprio julgador o dever de reconhecer se o ato político analisado pode ser revisto, conforme sua própria discricionariedade ou arbítrio. Assim, o julgador passa a gozar de poderes excessivos, já que pode verificar casuisticamente quais os atos políticos que deve revisar e, a depender do caso, aplicar uma agenda política própria, resultando em ativismo judicial. Neste sentido, adverte Marco Antônio Moreira da Costa (2016, p. 91):

As decisões em sede de jurisdição constitucional muitas vezes se encontram em uma linha limítrofe, bem tênue, entre direito e política. Há um grande perigo, pois as discricionariedades podem levar a um ativismo do Judiciário, o que excederia os limites impostos pela própria constituição a este órgão para desenvolver o papel de destaque assumido na tensão descrita.

Logo, a atuação ativista do judiciário pode redundar na impossibilidade de que os demais poderes - Executivo e Legislativo – desempenhem suas funções satisfatoriamente. Os representantes eleitos, a quem o povo confiou o múnus de dirigir os temas econômicos e conduzir as políticas públicas, ficam limitados não apenas pelo texto constitucional e pela ordem jurídica, mas pela própria interpretação dos julgadores a respeito daqueles. Destaca-se, então, outra questão problemática relacionada à legitimidade. O poder legislativo, além de eleito, é composto por órgãos mais representativos e heterogêneos. No Brasil, por exemplo, a Câmara dos Deputados é composta por 513 (quinhentos e treze) membros e o Senado por 81 (oitenta e um), ao passo que as decisões do Supremo Tribunal Federal são tomadas por apenas 11 (onze) ministros. Logo, é inegável que as decisões dos órgãos legislativas serão mais plurais e representativas, em oposição à percepção mais homogênea que os ministros do STF podem ter dos assuntos jurídico-econômicos.

A participação da sociedade na formação da decisão, por meio de um maior número de representantes, também permite uma maior identidade entre a norma e o cidadão que deve obedecê-la, pois sua opinião passa a ser considerada como parte formadora do consenso, em oposição às decisões impostas por terceiros (WALDRON, 2006, p. 1375). Ainda, não há evidências de que as decisões judiciais sejam mais benéficas para sociedade, especialmente quando houver instituições democráticas em bom funcionamento (inclusive poder legislativo eleito), instituições judiciais (não eleitas)

também em bom funcionamento, parte da sociedade comprometida com direitos individuais e das minorias, bem como que se trate de polêmica genuína, persistente e não enviesada sobre a aplicação de determinados direitos (WALDRON, 2006, p. 1360-1370). Logo, dentro de um regime democrático, não há razões para se retirar do povo a decisão sobre suas leis. Nesta esteira, Robert Cooter e Thomas Ulen (2016, p. 58)⁴ advertem sobre os problemas relacionados à invasão do poder judiciário, sob o fundamento de constitucionalidade, a temas atinentes aos demais poderes:

Constituições são necessariamente gerais e vagas, logo sua interpretação é especialmente problemática. O poder de rever a legislação por sua constitucionalidade dá às cortes o poder, a princípio, de deixar de lado as leis criadas pela legislatura. Esse poder é potencialmente perigoso, porque ele cria conflitos entre os representantes eleitos e a nação.

Essa hipótese, em si, também fere a Constituição da República Federativa do Brasil, já que ela estabelece os três poderes como independentes e harmônicos, conforme seu art. 2º. Ademais, surge uma crise de legitimidade, em vista da disposição do parágrafo único do art. 1º da CRFB/88, que determina que todo poder emana do povo e apenas poderá ser exercido por esse, diretamente, ou por seus representantes eleitos.

A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A REVISÃO DE ATOS POLÍTICOS COM IMPACTO ECONÔMICO

Nota-se, ainda, que a intervenção ativista do poder judiciário nos atos políticos pode ser ainda mais nociva quando diz respeito a temas econômicos ou que gerem grandes repercussões nesta seara. A política econômica definida pelos agentes políticos pode restar totalmente obstruída ao se obstaculizar apenas uma das medidas previstas no plano de governo e necessárias para a sua concretização. Neste sentido, explica Vinicius Hsu Cleto (2019, p. 432)⁵:

⁴ Texto original: Constitutions are necessarily general and vague, so their interpretation is especially problematic. The power to review legislation for its constitutionality gives courts the power, in principle, to set aside laws enacted by the legislature. This power is potentially dangerous because it brings judges into conflict with the elected representatives of the nation.

⁵ Texto original: El Poder Ejecutivo, en la misma dirección, presenta críticas a la interpretación judicial abstracta. Las consecuencias presupuestarias afectan el planteamiento de políticas públicas que, muchas veces, fueron prometidas en campañas electorales. Véase el caso del derecho a la salud.

O poder executivo, na mesma direção, apresenta críticas à interpretação judicial abstrata. As consequências pressupostas afetam a implantação de políticas públicas que, muitas vezes, foram prometidas em campanhas eleitorais. Vê-se o caso do direito à saúde.

Tal situação, por exemplo, foi vislumbrada nos Estados Unidos, na década de 1930, quando, após a grande crise de 1929, o poder Executivo encontrou obstáculos para implementar uma política econômica mais intervencionista, já que a Supreme Court insistia na manutenção das políticas liberais (COSTA, 2016, p. 102-103). No Brasil, diversas leis e atos com grande repercussão econômica já foram submetidos ao Supremo Tribunal Federal por meio de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental, conforme se analisará adiante. A doutrina, por sua vez, vislumbra a possibilidade de interferência para evitar a transgressão de dispositivos constitucionais. Nesse sentido, por exemplo, explica Luís Roberto Barroso (2001), ao tratar da possibilidade de intervenção estatal sobre o tabelamento de preços:

De fato, não tendo o princípio caráter absoluto, pode haver situações excepcionais de intervenção estatal legítima em matéria de preços. Esta possibilidade, eventual e drástica, não se confunde com a idéia que tem ganho curso em certos segmentos governamentais: a de que a livre iniciativa, decisão política fundamental do constituinte de 1988, deva ceder passo diante de todos os demais bens em alguma medida valorados pela Constituição. Ou pior: deve submeter-se às decisões circunstanciais da conveniência política. A questão é complexa e será objeto de apreciação analítica, em um esforço para delimitar o espaço próprio de irradiação de cada um dos princípios relevantes, bem como dos parâmetros dentro dos quais os juízos de ponderação deverão operar. A trajetória delineada inclui a análise de aspectos jurídico-constitucionais da ordem econômica e do papel reservado à iniciativa privada e ao Estado, com ênfase nos fundamentos e limites da intervenção disciplinadora do Poder Público sobre a atuação privada.

Observa-se, portanto, que o autor aponta seu raciocínio à possibilidade de intervenção judicial, a fim de que a política econômica adotada pelos Poderes Executivo e Legislativo se adeque aos aspectos jurídico-constitucionais da ordem econômica. O tema já foi submetido à apreciação do STF por meio de diversas ADPFs. Entre as ações distribuídas desde o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, algumas representam emblematicamente a jurisprudência da Corte a respeito da análise de questões com grande repercussão econômica.

A primeira ADPF distribuída (ADPF 1⁶) foi proposta pelo Partido Comunista do Brasil, no ano de 2000, em face do Prefeito do Rio de Janeiro, a fim de impugnar o veto por ele apostado a uma lei para a cobrança de IPTU. Naquela oportunidade, a Corte entendeu que não caberia a intervenção do Poder Judiciário para a supressão de veto legislativo, uma vez que isso implicaria em desrespeito ao princípio da independência dos poderes. Nota-se, portanto, que a jurisprudência do STF, no tocante às ADPFs, desponta pela preservação da independência dos poderes, cuja relação deve ser harmônica. Posteriormente, no ano de 2002, o governador do Estado do Pará ajuizou a ADPF 337, para tornar sem efeito o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP). Discutia-se, no caso, a vinculação do salário dos servidores públicos ao salário mínimo vigente.

A corte decidiu pela procedência da ação, julgando inconstitucional o dispositivo. Cumpre ressaltar, todavia, que o fundamento utilizado para tanto foi a violação à autonomia estadual, já que o reajuste automático do salário dos servidores de autarquia estadual por decisão federal – reajuste do salário mínimo – violava o poder do Estado de decidir quanto à remuneração de seus servidores. Logo, seu fundamento foi o princípio federativo, que se consubstancia no art. 18 da CRFB/88, o que implica que se reconheceu a possibilidade de controle de atos políticos em caso de violação à dispositivo expresso do texto constitucional. Na mesma toada, a ADPF 37 também tratou de importante tema com repercussões econômicas. A ação foi proposta pelo governador do Estado do Rio Grande do Sul, por ter a Assembleia Legislativa daquele ente promulgado a lei de diretrizes orçamentárias sem os vetos por ele apostos na referida lei. A ação foi julgada prejudicada, em razão do exaurimento da lei orçamentário pelo decurso do tempo. Todavia, há autores que defendem serem as leis orçamentárias impugnáveis em face de descumprimento de preceito fundamental, conforme argumenta Ricardo Antonio Lucas Camargo (2002):

Com efeito, em relação às normas concernentes ao balizamento das finanças públicas pelo plano plurianual, cuja razão de ser foi trazida linhas acima, caso não se reconheça na argüição de descumprimento de preceito fundamental um instrumento adequado à sua tutela, estaremos diante de dispositivos constitucionais havidos por inúteis ou então, pior ainda, na dependência de que um cidadão ingresse em juízo com ação popular a cada

⁶Ementa disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>. Último acesso em 06 jul. 2019.

⁷Ementa disponível <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388700>. Último acesso em 06 jul. 2019.

vez que se pratiquem atos que dêem execução a dotações e determinações da lei de diretrizes orçamentárias em desacordo com o plano plurianual

No tocante ao posicionamento do STF, ele também converge com o posicionamento supra, já que houve uma virada jurisprudencial em 2008, quando no julgamento da ADI 4.048 MC⁸, passou-se a entender que as normas orçamentárias, assim como qualquer outras, poderiam ser passíveis de controle concentrado de constitucionalidade, independentemente de seu caráter concreto. Portanto, verifica-se que a corte constitucional optou por não se abster do controle de constitucionalidade, mesmo quando o caráter da lei é essencialmente político, como no caso das normas orçamentárias. Em havendo uma transgressão a uma norma constitucional, o STF entende que deve atuar. Em 2006, o STF julgou prejudicada a ADFP 4⁹, em que era discutido o baixo valor do salário mínimo, diante dos múltiplos direitos que ele deve garantir. Em que pese a ação ter sido extinta por perda do objeto, a Ministra Ellen Gracie manifestou seu entendimento quanto à impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal fazer as vezes do legislativo e arbitrar um valor que julgasse coerente a título de salário mínimo.

Observa-se, portanto, que embora se entenda quanto à possibilidade de o Supremo Tribunal Federal expurgar atos que violem dispositivos constitucionais, ele não deve adentrar o mérito da decisão discricionária, em razão de seu caráter político. Assim, ele pode declarar a nulidade de atos, mas não pode substituí-los conforme seu próprio entendimento, já que não possui legitimidade política para tanto. A ADPF 165¹⁰, proposta pela Associação Brasileira do Consumidor, que tratava sobre expurgos dos planos econômicos, findou com a conciliação entre as partes, mas, quando do indeferimento da liminar, em 2009, o Ministro Ricardo Lewandowski apontou o impacto financeiro da decisão como uma das razões para a negativa da tutela antecipada. Mostra-se, portanto, a consciência da Corte quanto aos impactos econômicos de suas decisões e que eles devem pesar na tomada de decisão.

⁸ Ementa disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Último acesso em 23 set. 2019.

⁹ Ementa disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348433>. Último acesso em 07 jul. 2019.

¹⁰ Decisão disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Último acesso em 07 jul. 2019.

Por fim, na ADPF 449¹¹, que abordou a inconstitucionalidade de leis proibitivas de serviços de transporte por carros particulares, como no caso das Empresas Uber e Cabify, o STF entendeu que tal proibição vulnerava o princípio da livre iniciativa e concorrência, razão pela qual julgou procedente a demanda, tornando sem efeito a Lei 10.553/2016 da cidade de Fortaleza. Cumpre ressaltar, todavia, que a decisão se encontra repleta de considerações sobre os efeitos econômicos da lei. Ao abordar a reserva de mercado criada por leis regulatórias, o Tribunal tece considerações sobre conceitos oriundos das Ciências Econômicas e os malefícios gerados pelas leis que violam a livre iniciativa. Destaca-se trecho da ementa do acórdão:

12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. (...) 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

Nota-se, da leitura do acórdão, que o Supremo Tribunal Federal não se limitou à análise de requisitos formais do processo legislativo, mas adentrou o próprio mérito político da lei. Assim, ao tratar de questões jurídicas, a Corte faz ponderações políticas e econômicas, apontando claramente um posicionamento ativo perante ao conteúdo das leis. Ao verificar os casos acima expostos, verifica-se que a Suprema Corte, inicialmente, considerava o princípio da independência dos poderes como um limite para a análise de alguns temas ou leis. Com o tempo, no entanto, o entendimento da corte se solidificou no sentido de que todo e qualquer ato político com efeito econômico pode e deve ser posto sub judice, desde que haja provocação judiciário.

¹¹ Acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340970707&ext=.pdf>. Último acesso em 23 set. 2019.

Em suma, a jurisprudência se iniciou com a ADPF 1, em 2000, cujo posicionamento da corte apontava para uma postura mais formal, em que se defendeu a autonomia dos agentes políticos eleitos para a opção pelo conteúdo das normas. Com o passar do tempo, todavia, caminhou vagarosamente a uma posição de maior interferência e consideração dos impactos econômicos das decisões. Por fim, a corte culmina em uma postura ativa, em que a opção política é avaliada a partir de uma perspectiva política, o que viabiliza ao julgador que se imiscua em temas os quais anteriormente eram restritos aos representantes do povo, legitimados pela escolha mediante processo eleitoral. Não é possível, portanto, estabelecer um padrão de critérios utilizados pelo STF para delimitar os limites da sua atuação na seara econômica, uma vez que verdadeiramente a corte não vislumbra a existência de tais empecilhos, de forma que não reserva temas financeiros ou econômicos à exclusividade dos agentes públicos eleitos.

CONCLUSÃO

O advento da CRFB/88 ampliou as possibilidades de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente por meio da ADPF, a qual oportunizou a submissão de todo e qualquer ato emanado do poder público ao crivo do Poder Judiciário. Tal movimento refletiu, então, na competência do Supremo Tribunal Federal, que passa a analisar diversos atos e leis de cunho essencialmente político e econômico. Por essa razão, surgem questionamentos quanto à legitimidade do Poder Judiciário para rever decisões políticas e econômicas, as quais foram originalmente tomadas pelos representantes do povo, os agentes políticos eleitos. De um lado, parte da doutrina entende que o texto constitucional deve ser preservado e, para tanto, devem ser expurgados do ordenamento jurídicos todos os atos que possam contrariar uma disposição constitucional. No entanto, sob outra ótica, surge a Political Question Doctrine, que vislumbra os riscos que a atividade judicial, quando adentra questões essencialmente políticas, pode redundar em uma invasão judicial a campos restritos aos agentes políticos eleitos, em afronta ao princípio republicano, ao princípio democrático, bem como ao efetivo cumprimento das obrigações constitucionais dos demais poderes – Legislativo e Executivo.

A partir da reflexão acima exposta, buscou-se aferir o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a partir da análise da sua jurisprudência. Verificou-se, então, que a Corte se limitava, em um primeiro momento, à análise mais formal das leis e

atos políticos com efeitos econômicos. Assim, decidia por não se imiscuir em questões substanciais da discricionariedade dos agentes políticos, quando o ato ou lei envolvia um tema político e econômico. Com o tempo, porém, houve uma mudança gradual na orientação da corte, que hoje não mais encontra óbice na análise do mérito dos atos e leis em questão e, inclusive, na discricionariedade dos agentes políticos eleitos. Decisões recentes, como a ADPF 449, apontam uma leitura do texto constitucional com a adoção clara de uma visão política e econômica.

Ainda que se concorde com o posicionamento adotado pela Corte em determinada decisão, deve-se advertir quanto aos riscos que o ativismo judicial pode representar uma ameaça à concretização dos ideais democrático e republicano., já que há a supressão da vontade do povo, consubstanciada em seus representantes políticos, para impor um posicionamento dos integrantes do Poder Judiciário, que nem sempre coincide com a vontade da população. Sob esse prisma, o Supremo Tribunal Federal se posiciona como revisor final de todos os temas sejam eles políticos e econômicos ou não, esbarrando no sistema de tripartição dos poderes, que deveriam atuar de forma independente e harmônica, nos moldes determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 07 jul. 2019.

_____. **Lei nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em 07 jul. 2019.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 1. Relator Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. Julgado em 03/02/2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 4. Relator Min. Ellen Gracie. Julgado em 02/08/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348433>

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 33. Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 07/12/2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388700>

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 37. Relator Min. Dias Toffoli. Julgado em 02/03/2010. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESC LA%2E+E+37%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ydfkrfq3>.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 165. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 22/06/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626412>.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 449. Relator Min. Luiz Fux. Julgado em 08/05/2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+449%2ENUME%2E%29+OU+%28ADPF%2EACMS%2E+ADJ2+449%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yxj92bam>.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.048. Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 22/08/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica e os limites à atuação estatal no controle de preços.** In: Revista de direito administrativo. n. 226. Rio de Janeiro: FGV/RJ, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **A arguição de descumprimento de preceito fundamental e a advocatória.** In Revista jurídica virtual. vol. 1, n. 8. Brasília: UnB, 2000;

CLETO, Vinicius Hsu. **Separación de poderes y supremacía judicial: estudio de casos en Brasil.** In: Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional. n. 41. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019;

COLE, Jared P. **The political question doctrine: justiciability and the separation of powers.** Washington: Congressional Research Service, 2014;

COOTER, Robert. ULEN, Thomas. **Law & economics.** 6^a ed. Boston: Addison Wesley, 2016;

COSTA, Marco Antonio Moreira. **Novos instrumentos do ativismo judicial: jurisprudência cruzada, estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo.** São Paulo: PUCSP, 2016;

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: Ações constitucionais. 6ª ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 6ª ed. rev., atual. e amp. Salvador: JusPodivm, 2017.

MENDES, Gilmar. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. In: **Revista de direito público**. 20ª ed. Brasília: IDP, 2008.

PIOVEZAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanzola. **Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil**. In: Revista iberoamericana de filosofia, política y humanidades. vol. 8, n. 15. Sevilha: Universidade de Sevilla, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental**. In: Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

WALDRON, Jeremy. **The case against judicial review**. In: Yale law journal. vol. 115. 6ª Ed. New Haven: The Yale Law Journal Company, 2006.