



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PRETORES ESTRATÉGICOS

**Por que o Judiciário decide a favor do Executivo e contra suas próprias
decisões? Análise empírica dos Pedidos de Suspensão apresentados ao STF
(1993-2012)**

JOSÉ MÁRIO WANDERLEY GOMES NETO

Recife
2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PRETORES ESTRATÉGICOS

**Por que o Judiciário decide a favor do Executivo e contra suas próprias
decisões? Análise empírica dos Pedidos de Suspensão apresentados ao STF
(1993-2012)**

JOSÉ MÁRIO WANDERLEY GOMES NETO

Orientador: Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo
Coorientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

*Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco – UFPE, perante banca
examinadora, como requisito obrigatório para
obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.*

Recife
2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

G633p

Gomes Neto, José Mário Wanderley.

Pretores estratégicos : por que o Judiciário decide a favor do Executivo e contra suas próprias decisões? : análise empírica dos pedidos de suspensão apresentados ao STF (1993-2012) / José Mário Wanderley Gomes Neto. – Recife, O autor, 2015.
95 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo.

Coorientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.

Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Poder Judiciário. 3. Poder executivo. 4. Juízes - Decisões. I. Melo, Marcus André Barreto Campelo de (Orientador). II. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2015-62)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FOLHA DE APROVAÇÃO

PRETORES ESTRATÉGICOS

**Por que o Judiciário decide a favor do Executivo e contra suas próprias
decisões? Análise empírica dos Pedidos de Suspensão apresentados ao STF
(1993-2012)**

JOSÉ MÁRIO WANDERLEY GOMES NETO

Recife, 15 de julho de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo
Orientador – Examinador Interno (PPGCP/UFPE)

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto
Coorientador – Examinador Interno (PPGCP/UFPE)

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva
Examinador Interno (PPGCP/UFPE)

Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller
Examinador Externo (CERNE/Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Examinador Externo (PPGD/UFPE)

*Aos meus pais,
Sergio Mario e Maria do Loreto*

*Às minha avós,
Lúcia e Maria Anália.*

AGRADECIMENTOS

Desejo neste momento externar a minha imensa gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho doutoral, não podendo deixar de citar nominalmente aqueles que especialmente contribuíram ao longo de todas as fases desta etapa ora concluída.

Ao professor *Marcus André Barreto Campelo de Melo*, meu orientador, pesquisador no sentido mais puro do termo, agradeço por todo seu rigor e empenho na busca por qualidade e por objetividade na pesquisa e na tese e por me mostrar os primeiros passos de minha inserção acadêmica internacional.

Ao professor *Ernani Rodrigues de Carvalho Neto*, meu coorientador, referência nos estudos da *judicial politics*, por sua parceria em muitos trabalhos e por me guiar no amplo universo das pesquisas acerca da judicialização da política e do comportamento decisório do Poder Judiciário. Agradeço da mesma forma ao professor *Enivaldo Carvalho da Rocha*, cientista de imensa capacidade e generosidade e amigo da mais alta estima, cujo auxílio foi imprescindível à minha adaptação aos instrumentos de pesquisa empírica quantitativa.

Sou grato, de forma geral, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), um centro de excelência acadêmica e uma rede agregadora de excelentes profissionais e de ideias originais, que muito contribuiu ao meu crescimento como pesquisador e como professor, nas pessoas dos professores *Flávio da Cunha Rezende*, *Gabriela da Silva Tarouco*, *Marcelo de Almeida Medeiros*, *Marcos Costa Lima*, *Mauro Soares*, *Michelle Fernandez* e *Ricardo Borges Gama Neto*.

Agradeço aos membros do Comitê de Pesquisas nº 9 (*Comparative Judicial Politics*) da *International Political Science Association – IPSA* pelas inestimáveis críticas e sugestões ofertadas às várias fases desta pesquisa, nos vários eventos em que foi apresentada, em especial ao professor *Matthew C. Ingram* (*University at Albany*) e à professora *Diana Kapiszewski* (*Georgetown University*), cujas contribuições foram diretamente determinantes para o resultado aqui presente.

Sem sombra de dúvidas, o suporte institucional que recebi da *Universidade Católica de Pernambuco* (UNICAP) foi determinante para que esta tese fosse concluída, ao qual agradeço através das professoras *Aline Grego Lins* (Pró-reitora Acadêmica), *Maria da Graça de Vasconcelos Xavier Ferreira* (Coordenadora Geral de Pesquisa), *Maria Luiza Ramos Vieira* (Diretora do Centro de Ciências Jurídicas) e *Marília Montenegro Pessoa de Melo* (Coordenadora da Graduação em Direito).

Agradeço também o apoio que sempre tive nos meus colegas professores na UNICAP, aqui representados nas figuras de *João Paulo Allain Teixeira*, *Gustavo Ferreira Santos* e *Flávia Danielle Santiago Lima*, do Grupo de Pesquisas *Jurisdição Constitucional, Democracia e Constitucionalização de Direitos*.

Gostaria de agradecer nominalmente a alguns colegas, muitos deles amigos próximos, que tive a honra de conhecer no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPE durante meu doutorado, cuja convivência foi essencial em todo o processo de elaboração da pesquisa e da tese, principalmente, nesta árdua transição de um advogado e professor de Direito para as condições mínimas necessárias a ser considerado um cientista político.

Agradeço a generosidade e a atenção de *Mariana Batista da Silva*, hoje um nome que se consolida na Ciência Política brasileira, sempre presente com suas inestimáveis contribuições nos momentos mais difíceis deste trabalho.

Destaco a parceria e a verdadeira irmandade construída com *Leon Victor de Queiroz Barbosa* e com *Luiz Felipe Andrade Barbosa*, meus coautores em muitos trabalhos ao longo destes anos, co-fundadores do *PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade*. Ressalto a importância de *Louise Dantas de Andrade*, auxiliando na coleta de informações utilizadas na montagem do banco de dados sobre o qual foi feita a pesquisa objeto desta tese.

Minha gratidão a *Cinthia Campos*, a *Juliano Domingues da Silva* e a *Gustavo de Andrade Rocha* pela sua paciência na leitura e na revisão de versões anteriores desta tese. Agradeço, ainda, a convivência sempre gratificante com *Adailton Amaral Leite*, *André Canuto*, *Antônio Henrique Lucena*, *Arthur Leandro Silva*, *Augusto Teixeira Junior*, *Clóvis de Melo*, *Dalson Britto*, *Elton Gomes*, *Flávio Cireno*, *José Maria Nóbrega*, *Manoel Leonardo Santos*, *Nathália Leitão*, *Pedro Gustavo*, *Rodrigo Albuquerque*, *Ranulfo Paranhos* e *Sídia Maria Porto Lima*.

À toda minha família fica a gratidão eterna e o pesar pelos muitos momentos furtados ao nosso convívio: todos vocês, cada um ao seu modo especial, fizeram e fazem parte de cada meta aqui conquistada.

De modo especial agradeço a *Alleh*, que abraçou comigo este sonho realizado. O primeiro de muitos.

“Judges are inevitably participants in the process of public policy formation; [. . .] they do in fact “make law”; [and] in making law they are necessarily guided in part by their personal conceptions of justice and public policy”. – C. Herman Pritchett.

“But if judges are not legalists, what are they? Might they simply be politicians in robes?” – Richard Posner

“For the rational study of the law the blackletter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics”. –
Oliver Wendell Holmes

RESUMO

Por que o Judiciário decidiria a favor do Executivo e contra as suas próprias decisões? Essa questão é explorada teórica e empiricamente com referência ao pedido de suspensão - um mecanismo pelo qual o Poder Executivo nos diversos níveis federativos pode pedir ao Presidente de um Tribunal para suspender os efeitos concretos de uma decisão proferida por órgão judicial de hierarquia inferior. Para responder a questão de pesquisa um conjunto de hipóteses formuladas à luz dos principais modelos teóricos existentes na literatura sobre os processos decisórios das decisões judiciais - legalista, atitudinal e estratégico - são testadas a partir de uma base de dados contendo uma amostra de 319 decisões sobre o pedido de suspensão no STF no período 1993-2012. Os achados dos modelos econométricos estimados (*Logit*) na tese são consistentes com a interpretação dos modelos estratégico e atitudinal: os juízes atuam como atores que buscam maximizar suas preferências em um contexto de separação de poder e seu padrão decisório é também marcado pela ideologia dos governos responsáveis por sua nomeação.

Palavras-chave: Ciência Política. Instituições. Poder Judiciário. Processo Decisório Judicial. Modelo Explicativos. Legalista. Atitudinal. Estratégico.

ABSTRACT

Why the Judiciary's bodies would decide in favor of the Executive and against their own decisions? This issue is explored theoretically and empirically with reference to the *writ of suspension* - a mechanism by which the Executive branch may request the Chief Justice of a Court to suspend the concrete effects of a judgment given by another court of lower hierarchy. To answer the research question a set of assumptions were made based in the main existing theoretical models in the literature on decision-making processes of judicial decisions – legalistic, attitudinal and/or strategic – and were tested from in a database containing a sample of 319 decisions on *writ of suspension* filled in the Brazilian Supreme Court (*Supremo Tribunal Federal*) in 1993-2012 period. The findings of the estimated econometric models (*Logit*) in this thesis are consistent with the interpretation of strategic and attitudinal models: the judges act as actors seeking to maximize their own preferences in the context of separation of power and its decision-making pattern is also marked by the ideology of governments responsible for their appointment.

Keywords: Political Science. Institutions. Judiciary. Judicial Decision-Making. Explanatory Model. Legalistic. Attitudinal. Strategic.

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E GRÁFICOS

Tabela 1	Desenho institucional dos pedidos de suspensão ao longo do tempo.....	26
Figura 1	Procedimento do Pedido de Suspensão.....	27
Tabela 2	Caminhos procedimentais para apresentação dos pedidos de suspensão.....	29
Tabela 3	Filiação partidária dos Presidentes da República que indicaram os Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal cujas decisões foram analisadas na amostra colhida.....	63
Gráfico 1	Pedidos de Suspensão apresentados ao STF por ano (1990-2012).....	67
Gráfico 2	Pedidos de Suspensão apresentados ao STF por ano (1990-2012).....	68
Tabela 4	Variáveis utilizadas em cada modelo.....	71
Tabela 5	Distribuição dos Requerentes de PS no STF.....	74
Tabela 6	Efeitos das variáveis jurídicas sobre o resultado do PS.....	79
Tabela 7	Efeitos das variáveis atitudinais sobre o resultado do PS.....	80
Tabela 8	Efeitos das variáveis estratégicas sobre o resultado do PS.....	81
Tabela 9	Modelo completo, incluindo controles e interação.....	82
Gráfico 3	Interação entre o partido político que indicou o Ministro Presidente e o resultado Sucesso, controlada por tempo e por condições econômicas.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ELETRONORTE	- Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MPF	- Ministério Público Federal
MS	- Mandado de Segurança
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
	- Petição (denominação empregada no Supremo Tribunal Federal para procedimentos não enquadrados em categorias específicas, equivocadamente atribuída a pedidos de suspensão em algumas ocasiões)
PET	
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	- Partido da Renovação Nacional
PS	- Pedido de Suspensão
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
SL	- Suspensão de Liminar
SS	- Suspensão de Segurança
STA	- Suspensão de Tutela Antecipada
STF	- Supremo Tribunal Federal
TRF1	- Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: QUANDO O STF ATUA CONTRA O PRÓPRIO JUDICIÁRIO E A FAVOR DOS INTERESSES DO EXECUTIVO?	15
CAPÍTULO 1: O STF E OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO: CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA INSTITUCIONAL.	25
CAPÍTULO 2: AS QUESTÕES DE PESQUISA E AS TEORIAS SOBRE O COMPORTAMENTO JUDICIAL.	41
2.1. Julgando as políticas: como e porque decidem os juízes?	
2.2. Modelos explicativos do comportamento judicial	
2.2.1. O modelo legalista	
2.2.2. O modelo atitudinal	
2.2.3. O modelo estratégico	
CAPÍTULO 3: ESTRATÉGIA EMPÍRICA: HIPÓTESES, DADOS E MODELOS.	60
3.1. Hipótese legalista.	
3.2. Hipótese atitudinal.	
3.3. Hipótese estratégica.	
3.4. Fontes dos dados e estratégia empírica.	
3.5. Modelo legalista (PS).	
3.6. Modelo atitudinal (PS).	
3.7. Modelo estratégico (PS).	
CAPÍTULO 4: ACHADOS EMPÍRICOS SOBRE O COMPORTAMENTO JUDICIAL EM PEDIDOS DE SUSPENSÃO.	77
CONCLUSÕES: ATITUDES E ESTRATÉGIAS SÃO DECISIVAS PARA O JULGAMENTO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO.	86
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO: QUANDO O STF ATUA CONTRA O PRÓPRIO JUDICIÁRIO E A FAVOR DOS INTERESSES DO EXECUTIVO?

Por que o Judiciário decidiria a favor do Executivo e contra as suas próprias decisões? Tal situação, embora possa parecer estranha à primeira vista, ocorre com razoável frequência e está relacionada a relevantes fatos da vida pública. Considere-se, como referência, o caso relacionado ao início da construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, localizada em trecho do Rio Xingu, em plena região amazônica, no Estado do Pará.

Tida pela União como uma obra fundamental para a garantia da segurança energética brasileira e essencial para as políticas de desenvolvimento, a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte encontrava-se, no ano de 2006, em sua fase inicial: o Senado Federal, através do Decreto Legislativo nº 788, de 13 de julho de 2005, autorizou o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidroelétrico Belo Monte.

Como condição, o Senado estabeleceu que este só seria executado após a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica, antropológica e ambiental, compostos, inclusive, por audiências públicas e consultas públicas, necessários ao licenciamento do empreendimento. Deste modo, a conclusão dos aludidos estudos e o consequente licenciamento, nos termos do Decreto Legislativo, seriam condição essencial para o início das obras.

Sob argumentos de natureza socioambientais e entendendo haver suposta violação aos artigos 170, IV, e 231, §3º, da Constituição Federal, o Ministério Público Federal – MPF ajuizou ação civil pública, na Justiça Federal no Estado Pará, requerendo a concessão de liminar para que fossem interrompidas as atividades de licenciamento, o que foi indeferido pelo juiz federal de 1ª instância.

Inconformado, o MPF interpôs recurso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), obtendo decisão judicial favorável aos seus interesses, que determinou a abstenção de qualquer ato administrativo relacionado ao licenciamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte.

Por fim, ao receber um instrumento institucional denominado *pedido de suspensão*, diante de alegada urgência da situação e da natureza constitucional do conflito, a então Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie

decidiu favoravelmente à pretensão do Poder Executivo Federal, naquele momento representado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI e pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – ELETRONORTE.

Em seu julgado, a Ministra entendeu presente possível lesão à economia pública, uma vez que, ao seu ver, a não-viabilização do empreendimento, comprometeria o planejamento da política energética do país e repercutiria na formulação e implementação da política energética nacional¹, sendo cassada a decisão do TRF1 e, afinal, realizado o licenciamento do empreendimento.

Mas porque ela faria isso? Por que protegeria uma política pública governamental em prejuízo da decisão tomada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região?

Em um interessante caso, dois bacharéis em Direito cearenses recorreram de uma decisão do juiz de primeiro grau que havia rejeitado liminar em mandado de segurança, cuja pretensão consistia na inscrição dos impetrantes nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, sem a necessidade da prestação das provas relativas do Exame da Ordem, previstas no artigo 8º da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB, que regula a profissão de advogado no Brasil).

Buscaram judicializar tal questão após tentar, por seguidas vezes, a aprovação no mencionado exame, sem conseguirem êxito por não alcançarem as notas mínimas exigidas nas normas que regulam o certame.

Ao apreciar o aludido recurso², o Desembargador Federal Vladimir Souza Carvalho, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, deferiu o pedido, sob o argumento de que a exigência do bacharel em ciências jurídicas e sociais, ou, do bacharel em Direito, a aprovação em seu exame para poder ser inscrito em seu quadro, e, evidentemente, poder exercer a profissão de advogado, a OAB estaria a proceder uma avaliação que não se situava dentro das suas finalidades institucionais, indo de encontro ao direito constitucional ao livre exercício de trabalho, ofício ou profissão.

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, SL 125, Ministra Presidente Ellen Gracie, julgado em 16/03/2007, com decisão publicada no Diário da Justiça em 29/03/2007.

² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Agravo de Instrumento nº 0019460-45.2010.4.05.0000, Rel. Desembargador Federal Vladimir Souza Carvalho, decisão publicada no DJe de 14/12/2010.

Afirmou, ainda, o magistrado que o direito perseguido, de inscrição no quadro da OAB, sem a necessidade de submissão ao exame de Ordem, apesar de parecer um absurdo, seria algo perfeitamente inteligível, pois ao se exigir uma avaliação posterior da cultura jurídica do bacharel, invadiria área pertencente, exclusivamente, à instituição de ensino superior, ao seu ver, a única em condições de avaliar se o estudante estaria em condições de exercício posterior de sua profissão. Deferiu, portanto, a liminar que se buscava, autorizando a inscrição dos recorrentes na OAB e o exercício da profissão de advogado sem a necessária aprovação no respectivo exame, com destaque à possibilidade de extensão de seus efeitos em benefício de todos os demais bacharéis que se encontrassem nas mesmas condições.

Em face desta decisão, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, autarquia federal especial, que por sua natureza integra o Poder Executivo Federal, apresentou *pedido de suspensão*³ ao então Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso, alegando que a decisão questionada causaria grave lesão à ordem pública, pois violaria os artigos 5º, XIII, e 84 da Constituição Federal, ao permitir o exercício da advocacia sem a prévia aprovação em exame de ordem.

O Ministro Cezar Peluso acatou o pedido e suspendeu a execução da liminar antes concedida, concordando inteiramente com os fundamentos apresentados pela OAB, reconhecendo o risco concreto de lesão à ordem pública, pelo descumprimento das normas constitucionais e pela possibilidade do chamado efeito multiplicador, até à evidente possibilidade de repetição de idênticos feitos, diante do notório e elevado índice de reprovação de bacharéis que se submetem ao exame de ordem. Garantiu, assim, a continuidade da política pública de fiscalização da qualidade do ensino jurídico superior e das condições mínimas ao exercício da profissão de advogado, realizada posteriormente à colação de grau do bacharel em direito pela obrigatória submissão às provas que integram o exame de ordem.

O que levaria o então Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal a agir desta maneira?

Em outro caso semelhante, tem-se a disputa judicial relativa ao momento da aplicação da Emenda Constitucional Estadual nº 33, de 22 de junho de 2011, que,

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SS nº 4321, Rel. Ministro Presidente Cezar Peluso, decisão publicada no DJe de 02/12/2011.

alterando os artigos 7 e 17 da Constituição do Estado de Pernambuco, vedava a recondução dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para o terceiro mandato consecutivo para o mesmo cargo, mesmo que de uma legislatura para outra. Esta mudança institucional, cujos efeitos atingem o processo eleitoral para a Mesa Diretora da referida Casa Legislativa, foi aprovada pelos deputados estaduais com base na ideia de que a alternância das pessoas que venham a ocupar os cargos administrativos máximos do Poder Legislativo seria salutar para a democracia e para o regular funcionamento da instituição.

No início do ano de 2015, foi convocada a eleição da referida Mesa Diretora para o primeiro biênio da 18ª legislatura e os deputados estaduais Guilherme Uchoa e Eriberto Medeiros apresentaram, suas candidaturas aos cargos de Presidente e 4º secretário da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Pernambuco, sendo eleitos respectivamente para o quinto e para o terceiro mandatos consecutivos no exercício daqueles cargos, contados desde os seus primeiros mandatos como deputado estadual, e devidamente empossados.

Isto ocorreu sob o fundamento de que as limitações resultantes da emenda constitucional mencionada não atingiriam os parlamentares, visto que os deputados teriam passado a exercer em 2011 (1º biênio da 17ª legislatura) os seus primeiros mandatos após a mudança na Constituição Estadual, não entrando na contagem os mandatos exercidos anteriormente.

Entendendo de forma diversa, o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seção Pernambuco, autorizou a propositura de ação civil pública (distribuída para a 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital e tombada sob o n.º 008758-92.2015.8.17.0001), na qual foi questionada a elegibilidade dos dois parlamentares mencionados (Guilherme Uchoa e Eriberto Medeiros) para a Mesa Diretora da Assembleia.

Tal pedido teve por base o fundamento de que os mandatos exercidos por quaisquer parlamentares, em composições anteriores daquele órgão, entrariam na contagem do período fixado na vedação à recondução, introduzida pela Emenda Constitucional Estadual n.º 33/2011.

A juíza de direito Mariza Borges, então no exercício da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital, aceitou as alegações da OAB/PE no que diz respeito à

inelegibilidade dos parlamentares e deferiu medida liminar (antecipação dos efeitos da tutela pretendida) para determinar seus afastamentos imediatos dos cargos da Mesa Diretora para os quais foram eleitos no início da 18ª legislatura.

Diante de alegada urgência da situação, a Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, representando os interesses da Assembleia Legislativa, apresentou um *pedido de suspensão*⁴ diretamente ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, Desembargador Frederico Ricardo de Almeida Neves, requerendo a cassação dos efeitos da liminar concedida pela juíza de primeira instância e argumentando que a decisão judicial contestada seria capaz de produzir lesão à ordem pública, bem como solução de continuidade na gestão de um dos Poderes do Estado, com instabilidade nas relações institucionais e políticas no âmbito do Estado, com grave repercussão na gestão daquela Casa Legislativa, pondo em risco a estabilidade do sistema legislativo estadual.

Em sua decisão, o Desembargador entendeu presente possível lesão à ordem pública, uma vez que, ao seu ver, a referida mudança constitucional não alcançaria os mandatos anteriores exercidos pelos deputados estaduais não devendo ser incluídos na contagem do período estabelecido, assim como, não se mostrando minimamente razoável um Chefe de Poder, contra quem não pesava qualquer acusação, ser afastado de seu cargo, sem que tenha havido sequer qualquer impugnação à sua candidatura por quem quer que seja.

Ora, que fatores teriam sido determinantes para que o Desembargador atendesse ao pedido formulado pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco e suspendesse a liminar que afastava os deputados estaduais dos cargos da Mesa Diretora para os quais foram eleitos, cassando decisão originada em órgão do próprio Poder Judiciário do Estado de Pernambuco?

A compreensão de como as instituições e demais fatores influenciam no comportamento dos atores políticos, mais especificamente, nos seus processos decisórios, é tema chave na Ciência Política: quando exercer, ou não, o poder que lhe foi delegado; qual a intensidade da punição; apoiar, ou não, as políticas públicas definidas pelo Poder Executivo; quais os temas que comporão a agenda legislativa.

⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO, Suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 001.0004282-14.2015.8.17.0000, Rel. Desembargador Presidente Frederico Ricardo de Almeida Neves. Decisão publicada no DJe nº 73/2015, de 22 de abril de 2015.

Descobrir o que determina a decisão política, neste ou naquele sentido, permite a antecipação, com relativo grau de certeza, de como o ator irá se comportar em determinada circunstância, permitindo a diminuição dos custos políticos de eventual interação.

Os Juízes e demais órgãos do Poder Judiciário, considerados atores relevantes na arena política, realizam sua atividade primária: *decidir*, na qualidade de terceiro com algum grau de independência e de imparcialidade, a solução para os conflitos de interesses que lhes são submetidos pelas partes, notadamente aquelas disputas relacionadas a direito público e à implementação de políticas públicas.

Enquanto parte significativa da literatura (v.g., TAYLOR, 2008; HIRSCH, 2004 e 2008; MAGALONI e SÁNCHEZ, 2001; VIANNA et al., 1999) enfatiza o caráter contra-majoritário das instituições judiciárias, assinalando pontos em que suas decisões tornam-se obstáculo às políticas governamentais, Dahl (1957), a partir das características da Suprema Corte norte-americana, argumenta ser natural e compatível com os sistemas democráticos a verificação de decisões judiciais favoráveis aos interesses majoritários, principalmente nas Cortes Superiores, em circunstâncias e ambientes institucionais propícios.

Neste contexto está situado o problema de que trata esta tese, ao analisar os casos em que os sucessivos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal foram provocados pelas esferas nacional e subnacionais do Poder Executivo a decidir em procedimentos chamados *pedidos de suspensão*, presente em importantes momentos, em que a continuidade políticas públicas foi ameaçada por decisões do Poder Judiciário. Trata-se de um mecanismo pelo qual o Poder Executivo nos diversos níveis federativos pode pedir ao Presidente de um Tribunal para suspender os efeitos concretos de uma decisão proferida por órgão judicial de hierarquia inferior.

Alguns outros exemplos auxiliam no entendimento de como e porque os requerentes escolhem dar entrada num pedido de suspensão.

Em um caso (Pet 1677, decidido em 1999), o então Ministro Presidente do STF Celso de Mello deferiu o requerimento para suspender uma liminar do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que permitia a algumas empresas a importar produtos num regime de taxas fixas de câmbio, violando a política pública de cotações oficiais, resultante de então recente plano econômico.

Noutro, (SS 2424, decidido em 2004), o Ministro Presidente do STF Nelson Jobim deferiu o pedido para suspender uma liminar do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, garantindo a efetividade da taxa  o dos servidores públicos inativos, tal como estabelecida na Emenda Constitucional n  41 (a Reforma da Previdência Social), como uma reação às diversas liminares que surgiram, contrárias ao recolhimento das contribuições sociais criadas pela prévia mudança na ordem constitucional.

Num terceiro caso (STA 389, decidido em 2009) o então Ministro Presidente do STF Gilmar Mendes deferiu pedido de suspensão com a finalidade de garantir a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), organizado pelo Ministério da Educação e essencial para suas políticas públicas de avaliação e de seleção para o ensino superior, suspendendo os efeitos de uma liminar concedida pelo Tribunal Regional da 3  Região que proibia a aplicação do exame do período coincidente com o *sabbath*, em resposta a uma demanda do Centro para Educação Religiosa Judaica.

Entre as principais características deste instrumento estão fundamentação objetiva e processo decisório individualizado e centralizado: apenas o Poder Executivo e os órgãos do Ministério Público podem utilizar este mecanismo, fazendo esta espécie singular de revisão judicial uma poderosa ferramenta para a manutenção do *status quo* de políticas públicas existentes. Por outro lado, as decisões que julgam tais pedidos estão centralizadas em uma única pessoa, temporariamente exercendo o mais alto posto na hierarquia administrativa da respectiva Corte.

Além disso, o referido mecanismo serve para ativar uma espécie de *revisão judicial invertida*: quando o ente requerente apresenta um *pedido de suspensão*, o seu objeto não trata de uma ação representando os interesses de uma instituição política majoritária (Executivo ou Legislativo) sob escrutínio judicial. Do contrário, trata-se de uma instituição majoritária ativando um órgão não-majoritário com a intenção de preservar, frente a uma decisão judicial tomada nas instâncias inferiores, uma política pública ou um conjunto de políticas públicas, que refletem as preferências da instituição majoritária.

Este cenário aproxima-se das condições institucionais favoráveis à atuação majoritária do Poder Judiciário, tal como assinalado por Dahl (1957), acrescida a característica peculiar desta instituição brasileira, de se tratar de órgão judicial

controlando uma decisão de outro órgão judicial, em favor dos interesses do Poder Executivo.

O estudo sobre quando e porque os *pedidos de suspensão* são apresentados e como eles são decididos permitem-nos adentrar debates mais profundos, em termos de teoria democrática, bem como sobre impulsos majoritários e contra-majoritários.

Os principais modelos teóricos existentes na literatura sobre os processos decisórios – legalista, atitudinal e estratégico – produzem hipóteses que nos ajudam na compreensão dos fatores que influenciam na decisão judicial.

Para o primeiro modelo, as decisões dos juízes são resultantes exclusivamente de fatores jurídicos (GILMANN, 2001).

Este modelo pressupõe uma condição de neutralidade plena daqueles responsáveis por decidir (julgar) os conflitos de interesse: o modelo legalista vê o ato de julgar como uma atividade puramente neutra e técnica, isto é, para esta concepção, juízes decidem casos exclusivamente a partir daquilo que está escrito na lei. As decisões seriam construídas em termos da identificação da presença, ou da ausência, de requisitos formais previstos na legislação e em termos de ferramentas interpretativas supostamente utilizadas pelos magistrados.

Para o segundo, as decisões judiciais são produto de suas preferências pessoais e de suas ideologias (CLAYTON, 1999; SEGAL, 2008), assim consideradas como características anteriores à decisão (*ex ante*).

A variação nos resultados das decisões judiciais que analisam os conflitos politicamente relevantes encontrariam sua explicação nos valores, nas crenças e nas atitudes políticas de cada um dos juízes responsáveis por julgar cada caso: as características prévias daqueles responsáveis por julgar ou daqueles responsáveis pela indicação dos julgadores seriam determinantes para o resultado.

Para o terceiro modelo, embora possuam suas preferências individuais, os magistrados sofrem constrangimentos sobre as suas decisões através da influência de fatores externos, dentre os quais a opinião pública, o respeito de seus pares ou a relação entre as instituições (EPSTEIN e KNIGHT, 1998).

O reconhecimento do comportamento estratégico dos atores não nega a existência de preferências e de atitudes, mas acrescenta elementos que reconhecem um cenário mais complexo para o processo decisório judicial, no qual a decisão

judicial só poderia ser explicada pela combinação da presença dos fatores anteriores (*ex ante*) com a presença, no momento do julgamento, de outros fatores condicionantes do resultado (*ex post*).

Cada um destes modelos analíticos decisórios explicaria a decisão tomada pela então Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal ao receber o referido *pedido de suspensão*, no caso da Usina de Belo Monte, aqui tomado por exemplo, de uma maneira diferente.

Para o modelo legalista, o deferimento da suspensão ocorreria por influência da verificação, pela Ministra, da presença de requisitos formais previstos na legislação que regula o instrumento (provável lesão à ordem e à economia públicas) e da matéria constitucional objeto do conflito (a diferença da forma de interpretação das normas constitucionais existente entre a Ministra Presidente e os juízes membros do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, responsáveis pelo julgado que se queria suspender).

Para o modelo atitudinal, características pessoais subjetivas da Ministra Ellen Gracie (atitudes), identificadas a partir de informações sobre a construção de sua carreira ou a partir de informações sobre o partido responsável pela sua indicação, seriam importantes à categorização de seu perfil decisório, por exemplo, ativista, conservador ou desenvolvimentista, para o qual as razões socioambientais apresentadas pelo Ministério Público Federal perderiam em importância para a necessidade de evitar a interferência na política energética nacional.

O modelo estratégico, além das razões descritas no modelo atitudinal, relacionaria o mencionado perfil com a interação da Ministra Presidente, no momento da decisão, com outros atores do cenário político, sendo determinante o pedido feito pelo Poder Executivo Federal e as consequências político-econômicas expostas no fundamento do instrumento.

Qual deles teria razão? Qual explicaria corretamente as decisões dos Presidentes dos Tribunais nestas situações?

Esta tese foca nesta peculiar ferramenta jurídica existente no Brasil e no comportamento decisório praticado pelos magistrados que decidem este tipo de caso, analisando empiricamente as decisões tomadas no âmbito da Presidência do Supremo Tribunal Federal e testando os referidos modelos, com o propósito de explicar o grau de influência destes fatores neste referido processo decisório judicial.

O conhecimento destes fatores visa a permitir antecipar, com relativo grau de certeza, o direcionamento de atuação dos Presidentes dos Tribunais nas condições ora descritas, permitindo saber as situações em que a utilização dos *pedidos de suspensão* será determinante para que os demais órgãos do Poder Judiciário não interfiram nas escolhas tomadas pelo Poder Executivo em relação às políticas públicas.

Portanto, é organizada da seguinte maneira: em primeiro lugar, o problema objeto desta tese será situado em relação às análises teóricas em Ciência Política que se propõem a explicar a relação entre o modo como são construídas as decisões judiciais e o fenômeno da judicialização da política.

Em segundo lugar, será realizada a descrição do mecanismo do *pedido de suspensão* e de suas implicações para as relações entre as instituições e entre os atores políticos.

Em terceiro lugar, serão apresentadas as questões de pesquisa e os modelos explicativos do comportamento institucional – legalista, atitudinal e estratégico – a partir de uma revisão das questões teórico-normativas que envolvem a discussão sobre os fatores institucionais que influenciam nas decisões políticas, ressaltando os trabalhos de cada corrente e os respectivos achados e dificuldades de cada abordagem em relação ao estudo do comportamento decisório judicial.

Em quarto lugar, será apresentada a estratégia empírica desta tese, detalhando as hipóteses de pesquisa, os dados trabalhados e respectivas fontes, bem como os modelos estatísticos utilizados.

Enfim, serão apresentados os resultados empíricos sobre o comportamento judicial, notadamente a influência das variáveis legalistas, atitudinais e estratégicas sobre decisões tomadas pelos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal nos *pedidos de suspensão*.

CAPÍTULO 1. O STF E OS PEDIDOS DE SUSPENSÃO: CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA INSTITUCIONAL.

O pedido de suspensão (PS) ⁵ é o instrumento jurídico por meio do qual o juiz Presidente de uma determinada Corte – desde os Tribunais de Justiça dos Estados e os Tribunais Regionais Federais até os Tribunais Superiores – é provocado a suspender os efeitos concretos de uma decisão tomada por órgão judicial de hierarquia imediatamente inferior, se supostamente existirem riscos à continuidade de políticas públicas de natureza coletiva ou universal, enquanto se recorre da decisão original.

Trata-se de um instrumento procedimental originalmente introduzido pela Lei Federal nº191/36, posteriormente resgatado pelas Leis 1.608/39 e 4.348/64 e hoje regulado pelas Leis nº 8.437/85, 9.494/97 e 12.016/09. Apresentado diretamente ao Desembargador ou Ministro Presidente do Tribunal a que caberia, por competência, o conhecimento de eventual recurso interposto em face da decisão impugnada, é utilizado com o objetivo de suspender os efeitos concretos de uma liminar ou de uma sentença, originada de um Tribunal inferior ou de um juiz singular, a qual alegadamente viola o interesse público (DIDIER JUNIOR e CUNHA, 2008, p.462; VENTURI, 2005, p. 26; NORTHFLEET, 2000, p. 183).

Se o pedido de suspensão é concedido, a questionada decisão da Corte inferior não pode ser cumprida ou gerar efeitos concretos, durante todo o período de tempo relativo à fase recursal do processo judicial. Dessa maneira, a estabilidade da política pública impugnada no processo original é garantida até que a decisão final sobre o caso ocorra.

De fato, a decisão proferida pelo órgão judiciário de hierarquia inferior não é revertida ou modificada pela decisão que julga o pedido de suspensão: a decisão do Presidente do Tribunal é limitada à apreciação da presença alegada pelo requerente dos riscos às políticas públicas, sem nenhuma manifestação sobre os fundamentos do ato judicial contestado, os quais serão objeto dos recursos processuais aplicáveis (DIDIER JUNIOR e CUNHA, 2008).

⁵ Para efeitos deste trabalho, a expressão pedidos de suspensão (PS) abrange todas as suas espécies previstas na legislação, v.g., suspensão de segurança, suspensão de liminar, suspensão de tutela antecipada, suspensão de execução etc.

Tabela 1: Desenho institucional dos pedidos de suspensão ao longo do tempo

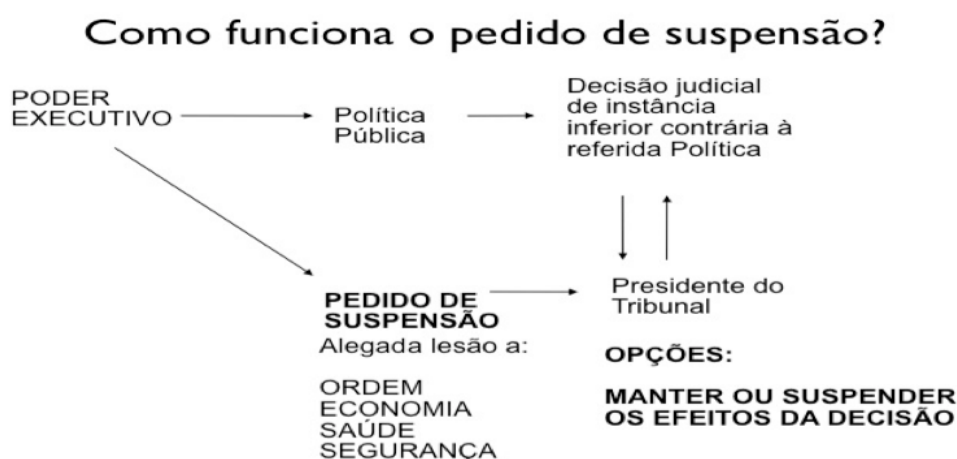
Lei nº 191, de 16 de Janeiro de 1936 - <i>Norma revogada pelo Código de Processo Civil de 1939.</i>	Art. 13. Nos casos do art. 8º, § 9º, e art. 10, poderá o Presidente da Côrte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Côrte de Appellação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito publico interno interessada, para evitar lesão grave á ordem, à saúde ou á segurança publica, manter a execução do acto impugnado até ao julgamento do feito, em primeira ou em segunda instancias.
Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939) - <i>Norma revogada pela Lei nº 4.348/64</i>	Art. 328. A requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar lesão grave à ordem, à saúde ou à segurança pública. poderá o presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Apelação, conforme a competência, autorizar a execução do ato impugnado.
Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964 - <i>Norma revogada pela Lei nº 12.016/09</i>	Art 4º Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (VETADO) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato.
Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990	Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.
Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992	Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Lei nº 12.016, 7 de agosto de 2009.	Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.
-------------------------------------	---

Fonte: Elaboração do autor com base na legislação que regula o pedido de suspensão.

À primeira vista, o pedido de suspensão (pedidos de suspensão, a partir de agora também simplesmente chamados de “PS”) apresenta-se como qualquer outra espécie ordinária de revisão judicial concreta (controle de constitucionalidade ou controle de legalidade), isto é, um dano ou ameaça aconteceu em virtude de um ato praticado por agente público – uma decisão do órgão judicial anterior contrária à política pública que reflete as preferências do Poder Executivo – e o Poder Judiciário é chamado ao controle do referido ato.

Figura 1: Procedimento do Pedido de Suspensão



Fonte: Elaboração do autor com base na legislação que regula o pedido de suspensão.

Porém, alguns fatores inerentes ao procedimento do pedido de suspensão o diferenciam das demais espécies de revisão judicial, tal como usualmente é compreendida, incluindo a legitimidade para a utilização do instrumento, a natureza do pedido e a natureza do órgão judicial responsável pela decisão.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à legitimidade (autorização legal para pedir), apenas dois tipos de atores podem dar início a um pedido de suspensão: o Poder Executivo (em seus diferentes níveis) ou o Ministério Público. Esta regra estreita apresenta-se como uma deferência institucionalizada ao Poder Executivo.

Em segundo lugar, o Executivo apenas precisa demonstrar e documentar potencial risco ou dano a uma política pública “geral” ou “universal”: de fato, os Presidentes dos Tribunais não requerem sistematicamente qualquer evidência concreta do referido dano. Uma política pública “geral” ou “universal” é qualquer espécie de política pública difusa sem um alvo específico, v.g., educação, saúde, segurança ou mobilidade. A imprecisão destes termos permite que o pedido de suspensão seja utilizado numa vasta variedade de situações nas quais decisões judiciais possam impactar na continuidade das políticas públicas que refletem as preferências dos agentes públicos eleitos.

Terceiro, não existem restrições legais em relação a quando o pedido de suspensão possa ser apresentado ou limitações procedimentais de qualquer natureza, a exemplo do pagamento de custas ou de taxas processuais: a supremacia dos interesses públicos e a proteção dos interesses da coletividade, exigem um ambiente institucional propício à sua utilização, tanto que a medida não possui prazo para interposição, nem qualquer exigência formal específica (NORFLEET, 2000).

Um ambiente institucional como este incentiva o uso do pedido de suspensão por todas as esferas do Executivo. Finalmente, em termos de procedimento, há várias rotas pelas quais um pedido de suspensão é apresentado, dependendo da origem da decisão judicial divergente objeto do pedido, conforme pode ser apreciado pela leitura da tabela a seguir.

Tabela 2: Caminhos procedimentais para apresentação dos pedidos de suspensão

Origem do ato impugnado	Direcionamento do Pedido de Suspensão
Juiz de Direito (Justiça Estadual)	Desembargador Presidente do respectivo Tribunal de Justiça
Juiz Federal (Justiça Federal)	Desembargador Presidente do respectivo Tribunal Regional Federal
Juiz Eleitoral (Justiça Eleitoral)	Desembargador Presidente do respectivo Tribunal Regional Eleitoral
Desembargador ou órgão colegiado de um Tribunal de Justiça (litígio envolvendo matéria infraconstitucional)	Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça
Desembargador ou órgão colegiado de um Tribunal Regional Federal ou de um Tribunal Regional Eleitoral (litígio envolvendo matéria infraconstitucional)	Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça
Desembargador ou órgão colegiado de um Tribunal de Justiça (litígio envolvendo matéria constitucional)	Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal
Desembargador ou órgão colegiado de um Tribunal Regional Federal ou de um Tribunal Regional Eleitoral (litígio envolvendo matéria constitucional)	Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal
Ministro ou órgão colegiado de Tribunal Superior (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho).	Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

Fonte: Elaboração do autor com base na legislação que regula o pedido de suspensão.

Para efeitos desta tese, serão analisados exclusivamente os pedidos de suspensão submetidos aos sucessivos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal (STF), dando destaque a esta linha direta entre o Poder Executivo e aquele juiz (Ministro) que temporariamente⁶ ocupa o mais alto posto do Poder Judiciário e possui, dentre muitas atribuições, a tarefa de conhecer e julgar, em decisão individual (singular), os referidos pedidos.

Em virtude de sua natureza excepcional, a apresentação de pedido de suspensão à nossa Corte Suprema exige a análise rigorosa de seus pressupostos: a

⁶ Conforme a norma contida no artigo 12 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a função de Presidente da Corte é ocupada temporariamente por um de seus membros, eleito para um mandato de 2 (dois) anos, vedada a reeleição sucessiva. Durante este período, o Ministro torna-se o responsável por receber e julgar, em ato individual (singular), todos os pedidos de suspensão.

existência de controvérsia de natureza constitucional e o alegado risco de grave lesão aos valores estimados na norma (ordem, economia, saúde e/ou segurança públicas)⁷ caso seja mantida a decisão cujos efeitos se pretende suspender.

Inicialmente, a legislação reguladora dos pedidos de suspensão prevê a hipótese de risco de lesão à *ordem pública* como autorizadora da utilização do instrumento para conter os efeitos da decisão judicial que, de forma concreta ou potencial, ameaça a continuidade de uma política pública governamental. Conforme previsto no artigo 2º do Decreto Federal nº 88.777/83, ordem pública seria o:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Trata-se de conceito amplo, que abrange toda situação em que o ato judicial impugnado posiciona-se contrariamente a qualquer das regras formais responsáveis por regular os atos da Administração Pública, ameaçando o devido exercício das funções administrativas pelas autoridades constituídas⁸.

Em suma, manter a ordem pública, para o Estado Brasileiro, a partir da definição adotada, é expurgar qualquer ato, in casu, ato judicial, que prejudique a harmonia social, estando incluídas as hipóteses de descumprimento da legislação vigente, e, ainda, a manutenção do serviço público e da ordem administrativa em geral (ANDRADE e GOMES NETO, 2012, p.213).

Neste sentido, é ônus do agente político responsável por apresentar o pedido de suspensão demonstrar ao Presidente do Tribunal de que forma o ato judicial dele objeto afronta as regras e formais e prejudica a continuidade das políticas públicas em geral (VENTURI, 2005). Entretanto, não se trata de algo de difícil execução para os procuradores públicos.

[O] conceito de ordem pública não é algo preciso, fato este que aumenta a margem de liberdade jurisdicional para, diante de um caso concreto, dizer o

⁷ Neste sentido, confirmam-se: SS 3.259-AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie; SS 341-AgR/SC, Rel. Min. Sydney Sanches; e SS 282-AgR, Rel. Min. Néri da Silveira.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SS 284, Rel. Min. Presidente Néri da Silveira, decisão publicada no DJ de 30 de abril de 1992.

que é e o que não é ordem pública. Consequentemente, a valoração de um fato que acarrete a violação da ordem pública é um processo extremamente carente de interpretação. O quadro hermenêutico é amplo à valoração dos fatos e à caracterização da moldura da chamada “ordem pública” e o processo de judicialização auxilia nesse propósito (ARAUJO e LEITE, 2012, p.108).

Tal circunstância dá uma margem ampla a quem pede a suspensão dos efeitos do julgado de instância inferior quanto à descrição de como tal ato violaria à ordem pública, bem como dá ampla margem discricionária ao magistrado que ocupe a posição de Presidente do Tribunal quanto à definição de ordem pública adotada e à inclusão dos fatos narrados como situações violadoras desta ordem.

Segundo Araújo e Leite (2012, p.134) a ordem pública está vinculada a temas integrantes de uma ordem jurídico-constitucional-administrativa, razão pela qual entendem que, para fins de suspensão de decisão por grave violação à ordem pública bastaria comprovar a violação ao sistema constitucional que normatiza a atuação do Estado.

Num caso (STA 85) envolvendo a implementação da política pública fundiária (reforma agrária), a Ministra Presidente Ellen Gracie deferiu pedido de suspensão, pois entendeu que se encontrava devidamente demonstrada a grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, porquanto a decisão em apreço impedia a regular execução de um serviço público (implementação da política agrícola, fundiária e de reforma agrária, nos termos dos artigos 184 a 191 da Constituição da República) e o prosseguimento do processo judicial de desapropriação (art. 184, § 2º e § 3º, da Constituição da República).

Típico risco de lesão à ordem pública encontra-se na ameaça de paralisação de um serviço público essencial ou na obstaculização de seu regular funcionamento. Francesco Conte refere que “[...] dentre outros muitos aspectos, a ordem pública se refere à normal execução de um serviço público e ao devido exercício das funções da administração pelas autoridades [...]”. Por isso mesmo menciona que “nessa rota, há decisões considerando atingida a ordem pública, quando o Poder Judiciário substitui ou obsta ato privativo do administrador, infringindo-se, nesta hipótese, o princípio da independência e da harmonia entre os poderes” (NORTHFLEET, 2000, p.192).

Em segundo lugar, há a hipótese de lesão à saúde pública. Para Paim e Almeida Filho (1998) as políticas de saúde pública (ou coletiva) seriam aquelas

voltadas a prevenir a doença e a incapacidade, prolongar a vida e promover a saúde física e mental mediante os esforços organizados da comunidade e do Poder Público.

Atos judiciais podem por em risco tais políticas à medida em que determinam benefícios em favor da saúde de indivíduos ou de grupos identificados, a exemplo dos portadores de determinada enfermidade, v.g., determinando, muitas vezes, o fornecimento de medicações experimentais ou de alto custo, bem como procedimentos médicos não previstos pelas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), em prejuízo da execução de políticas gerais ou universais, voltadas à promoção da saúde de toda a coletividade (v.g., LEITE, 2012; PEPE et al., 2010; MARQUES, 2008).

Na presença do alegado risco à saúde pública, verifica-se uma situação em que o Poder Executivo procura o Judiciário, pela via excepcional do pedido de suspensão, para evitar, no que diz respeito às políticas e aos serviços relacionados à promoção da saúde, a ocorrência de um dano coletivo (causado de forma difusa à população potencialmente beneficiária) em consequência de uma decisão judicial que defira um benefício de ordem individual. Deverá o requerente do pedido de suspensão, para que este seja apreciado, além das alegações de dano presente ou futuro à saúde pública, demonstrar como a manutenção da decisão judicial impugnada poderia afetar a continuidade das políticas universais de saúde⁹.

Em interessante precedente (STA 91) o pedido de suspensão foi deferido pela Ministra Presidente Ellen Gracie, ao reconhecer ser a decisão que determinava fornecimento de medicamentos necessários para o tratamento de pacientes renais crônicos em hemodiálise e pacientes transplantados causa de lesão à saúde pública, uma vez que afetaria o funcionamento regular do Sistema Único de Saúde (SUS).

Por sua vez, há o alegado dano à economia pública. A ideia de economia pública fornece as bases econômicas das atividades governamentais, ou seja, as fontes de receita e regras de equilíbrio orçamentário que garantem o regular funcionamento dos órgãos de Estado e a continuidade da prestação dos serviços públicos (ALBUQUERQUE e GOMES NETO, 2012).

Não é, pois, o montante dos valores em jogo que faz a diferença, mas o

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SL 738, Rel. Min. Presidente Joaquim Barbosa, decisão publicada no DJe de 13/03/2014.

eventual dano à coletividade decorrente da efetivação da decisão judicial impugnada que, envolvendo tais valores, independentemente de sua dimensão, ou natureza, afronta a premissa da economia pública, pondo em risco o equilíbrio que deve existir entre os interesses público e privado (*idem*).

Ao manejar o referido instrumento sob o argumento de lesão à economia pública o agente procura proteger o equilíbrio das contas públicas das consequências imprevistas e indesejadas de uma decisão judicial cuja efetivação implica em um custo adicional e/ou na alocação de receitas públicas em atividades que não foram previamente escolhidas pelo Legislativo ou pelo Executivo, a quem coubesse a prerrogativa constitucional primária da escolha das atividades destinatárias dos gastos públicos.

Isto ocorre porque o conceito de economia pública, tal como previsto na legislação que regula os PS e tal como definido em seu conteúdo pelas diversas decisões judiciais sobre a matéria, apresenta dois aspectos: tributário e orçamentário.

Além de garantir a continuidade do ingresso de receitas públicas (aspecto tributário da economia pública) o PS também é utilizado para impedir a realização de despesas sem a devida previsão, como também, impedindo o “efeito multiplicador” que a decisão impugnada pode acarretar caso não seja suspensa, isto é, o incentivo a que mais pessoas apresentem demandas judiciais de mesma natureza, cujas decisões podem gerar aumento exponencial nas despesas públicas (ambas as situações refletindo o aspecto orçamentário da economia pública).

Mesmo que presente o risco à economia pública, tal dano há de ser significativo. Por vezes tem-se levado em consideração a reiteração de pedidos semelhantes, que no somatório representariam lesão de vulto, como exige a legislação de regência (NORTHFLEET, 2000, p.191).

Ilustra tal situação precedente (STA 390) no qual o Ministro Presidente do Cesar Peluso deferiu pedido suspensão entendendo a presença de “gravíssimo risco a economia pública”, em decorrência de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cujo teor determinava que a União realizasse o transplante renal de 30 (trinta) pacientes da Paraíba em outros estados, entre outras medidas correlatas, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por sua vez, a Ministra Ellen Gracie também exemplifica sobre o tema:

[...] face à política de contenção salarial que já atinge os servidores públicos há quase três anos, têm-se multiplicado em primeiro grau de jurisdição todo o tipo de medidas judiciais no sentido de haver diferenças pretéritas subtraídas ou pleitear acréscimos de toda ordem na tentativa de permitir um reequilíbrio do orçamento dos integrantes das carreiras do serviço público. As primeira instâncias têm sido sensíveis a tais reclamos e sobre os tribunais têm recaído o ônus de adotar uma atitude restritiva (*Idem*, p.190-191).

Em muitos casos, no âmbito dos PS, o argumento de lesão provável à economia pública é utilizado em conjunto com a alegação de dano aos demais valores no intuito de potencializar a ocorrência de decisão favorável ao requerente (ALBUQUERQUE e GOMES NETO, 2012; NORTHFLEET, 2000).

Por derradeiro, tem-se a situação de alegada lesão à segurança pública, que tem por fundamento a invocação expressa do direito coletivo à segurança pública (arts. 5º, caput, e 144 da Constituição Federal), na qual é analisada a potencialidade lesiva do ato judicial impugnado às atividades policiais e à defesa social, supostamente expondo ainda mais os cidadãos e seus patrimônios, bem como a estrutura da Administração Pública aos perigos da criminalidade.

Na sua decisão proferida na SS 4380, o Ministro Presidente Cezar Peluso deferiu pedido de suspensão para cassar os efeitos de acórdão do Superior Tribunal de Justiça cujas consequências resultavam na transferência de preso altamente perigoso de uma penitenciária para outra, ao seu ver, passível de causar dano à segurança pública (ROSENBLATT et al., 2012).

Justifica-se, neste momento, a escolha do Supremo Tribunal Federal como fonte dos dados desta tese por duas razões fundamentais: a) no ambiente do STF, todas as decisões tomadas em pedidos de suspensão tratam de questões constitucionais, politicamente relevantes; e b) o procedimento de indicação e nomeação dos Ministros é fortemente politizado, o que pode influenciar diretamente na decisão a ser tomada.

A natureza centralizadora e individual da decisão a ser tomada nestes procedimentos (PS) remove alguns dos desafios e incertezas inerentes à submissão de um caso ao longo das diversas instâncias judiciárias por meio dos recursos processuais e ao seu julgamento por órgãos colegiados. Normalmente, como garantia

de uma imparcialidade formal oferecida pelo desenho institucional, tanto os processos originais, como os respectivos recursos, são distribuídos aleatoriamente entre os órgãos do Poder Judiciário, sem que se possa saber previamente qual juiz ou órgão colegiado irá proferir a decisão judicial.

Na verdade, em alguns casos, os Ministros do STF podem decidir individualmente (decisões monocráticas) em situações rotineiras¹⁰, essencialmente tratando do reconhecimento de defeitos formais na elaboração de recursos, de ações constitucionais ou de outros procedimentos da competência da Corte Suprema.

Entretanto, nestas situações, os litigantes não sabem nem tem como escolher qual Ministro irá analisar o seu caso; em contraste, nos PS, o Poder Executivo desvia das dificuldades características do sistema recursal, indo direto ao Ministro Presidente do Tribunal, sabendo quem irá decidir o seu pedido, pois apenas ele possui as atribuições institucionais (competência) para receber este instrumento e julgá-lo.

A função de Presidente do STF sofre um rodízio a cada 2 (dois) anos, variando a identidade do responsável por decidir o PS em intervalos regulares, o que gera uma estabilidade bienal na clareza de identificação do responsável por julgar: durante este período, o requerente sabe quem irá julgar o pleito, quais suas características pessoais e quais suas posições em demandas anteriores envolvendo os mesmos temas.

As origens históricas do PS auxiliam a explicar algumas de suas peculiaridades. O PS apareceu no ordenamento jurídico brasileiro, no contexto da Constituição Federal de 1934, quando esta introduziu um dos principais instrumentos da revisão judicial e do controle da Administração Pública, o *mandado de segurança* (MS).

De fato, embora reconhecida sua existência pela Constituição de 1934, o MS apenas se tornou plenamente efetivo a partir da promulgação de sua legislação complementar, a Lei nº 191/36, o mesmo diploma legislativo que (em seu artigo 13) deu vida ao PS.

O MS oferece uma ampla área de atuação, como geralmente ocorre com mecanismos individuais em sistemas de controle difuso (DALLARI, 1970): cada

¹⁰ Estas situações estão previstas no artigo 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, no artigo 557 do Código de Processo Civil, no artigo 38 da Lei nº 8.038/90 e no artigo 4º da Lei nº 9.868/99.

cidadão possui a prerrogativa de desafiar a constitucionalidade ou a legalidade dos atos praticados pelas autoridades públicas.

O PS reverte esta lógica, a partir do momento em que dá ao Poder Executivo o poder excepcional de pedir ao Presidente do Tribunal que suspenda os efeitos concretos de uma decisão judicial quando a efetivação desta decisão ponha em risco a continuidade de políticas públicas e possam gerar sérias consequências à ordem, à economia, à segurança e à saúde públicas.

Tal como destacado por Hermes Lima (1964)¹¹, então Ministro da Justiça, nos comentários ao projeto que viria a ser a Lei nº 4.348/64, o propósito do PS é equilibrar os interesses sociais e individuais, protegendo políticas públicas universais da ação do próprio Poder Judiciário.

Sucessivamente regulada pelo Código de Processo Civil de 1939 e pelas Leis Federais n.º 4.348/64, n.º 8.437/85, n.º 9.494/97 e n.º 10.016/09, esta ferramenta procedimental tem tido um desenho institucional bastante estável ao longo do tempo, de períodos autoritários a democráticos, conforme se pode verificar da leitura da Tabela 1.

Sem registro de uso em seus primeiros 25 (vinte e cinco) anos de existência (1934-1960), o primeiro PS foi apresentado ao STF no ano de 1961. Nos 29 (vinte e nove) anos seguintes (até 1990), apenas 270 (duzentos e setenta) pedidos de suspensão haviam sido apresentados ao STF, equivalente a 4.8% do seu universo.

De acordo com Rodrigues (2005, p.78), a primeira fase da história dos pedidos de suspensão foi largamente influenciada pelas prioridades do Estado Liberal, incluindo um ambiente *laissez-faire* não intervencionista, a proteção do direito de propriedade e outras liberdades econômicas básicas e a isonomia formal.

Neste contexto político e jurídico, ocorriam poucas disputas judiciais entre os cidadãos e o Estado e, portanto, poucas oportunidades para controle das decisões judiciais pelos pedidos de suspensão, tal como referido anteriormente. Ao mesmo tempo, a independência judicial era baixa, desencorajando a oposição da autoridade judicial frente aos interesses do Executivo. Portanto, não seria surpresa verificar que os pedidos de suspensão raramente foram utilizados no período.

¹¹ Diário do Congresso Nacional, Imprensa Oficial, 3 de junho de 1964, p.3770.

Em contraste, durante a segunda fase da história dos pedidos de suspensão (1990-2012), vários fatores interagiram para criar oportunidades e até incentivos para que os órgãos judiciais produzissem decisões, as quais os executivos desejariam controlar via aplicação do mencionado instrumento. Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988 representou o Estado Social, protegendo um largo espectro de direitos individuais e coletivos.

De fato, a Constituição Federal de 1988 é comumente referida como a “constituição cidadã” – tal como denominada por Ulysses Guimarães no discurso de sua promulgação – precisamente devido ao alcance e à especificidade dos direitos nela englobados (para uma discussão mais aprofundada deste momento, conferir CARVALHO, 2008).

Por outro lado, alguns dispositivos constitucionais garantem a independência judicial em relação aos vários níveis de governo, fomentando a criação de um ambiente que favorece um ambiente judicial decisório livre de constrangimentos (CARVALHO, 2007).

Tais mecanismos de independência, conforme descritos no capítulo anterior, são vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios dos magistrados.

Neste ambiente, fortalecem-se o mandado de segurança, a ação civil pública, o pedido de suspensão e outros mecanismos de controle (revisão) judicial dos atos públicos, que passam a ser largamente utilizados.

Por conseguinte, embora o mecanismo dos pedidos de suspensão exista desde 1934, seu uso efetivo é um fenômeno relativamente recente que coincide com o período democrático pós-1988 e com o fenômeno da judicialização das questões políticas no Brasil (e na América Latina, de modo geral) durante este período (SIEDER et al., 2005; TAYLOR, 2008; KAPISZEWSKI, 2012). Temas e questões jurídicas peculiares tendem a gerar múltiplos pedidos de suspensão dirigidos em direção à conservação das políticas públicas governamentais. Os casos a seguir, apreciados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ilustram tal situação.

No Brasil, apenas o Executivo Federal possui autorização constitucional para explorar o ramo de loterias: quaisquer empreendimentos relacionados a jogos de azar não autorizados pelo governo federal são proibidos e estão frequentemente relacionados à lavagem de dinheiro. Frequentemente, executivos subnacionais e/ou

grupos econômicos tem obtido liminares dos tribunais estaduais permitindo a abertura de negócios locais de exploração de jogos.

Nestes casos, múltiplos requerentes apresentaram pedidos de suspensão¹² e os sucessivos Ministros Presidentes vêm julgando a favor de suspender as decisões das Cortes hierarquicamente inferiores que autorizaram as operações de jogos. Portanto, uma das aplicações concretas e repetitivas dos pedidos de suspensão foi limitar a exploração de jogos e de loterias apenas às iniciativas sancionadas pelo Executivo Federal.

Outro tema recorrente envolve os limites máximos ou “tetos” nos vencimentos dos servidores públicos (*teto remuneratório*). A Emenda Constitucional nº 41 (Reforma da Previdência) também estabeleceu um limite aos pagamentos devidos aos servidores públicos, incluindo aposentadorias, pensões e vencimentos, como consequência da Reforma do Estado e como uma resposta à percepção popular de que os vencimentos do setor seriam demasiadamente altos.

Múltiplos grupos de servidores públicos, aposentados e pensionistas processaram o Estado (nos níveis Federal, subnacional e municipal) alegando lesão a seu direito adquirido a continuar recebendo suas vantagens em um valor acima do teto legalmente fixado. Alguns juízes que partilhavam dos mesmos pontos de vista sobre o assunto deferiram liminares para restaurar seus vencimentos aos valores originais.

Um grande conjunto de pedidos de suspensão¹³, relacionado a litígios individuais e coletivos, interrompeu um movimento de servidores públicos contrário à aludida reforma, envolvendo diversas categorias, incluindo juízes e membros do Ministério Público, e suspendendo todos os julgamentos divergentes contrário à nova política pública social. As razões por trás das decisões dos Ministros Presidentes foram a preservação da ordem pública, a conservação da estabilidade econômica e a garantia da completa efetividade da referida reforma constitucional, a despeito das liminares que negavam sua efetividade sob o fundamento de lesão a direitos adquiridos.

¹² Ver, v.g., SS 2262, STA 72, SS 3255, SS 3048, SS 3042, SL 133, SL 57.

¹³ Por exemplo, SS 2352, SS 2351, SS 2434, SS 2621, SS 2622, SS 2624, SS 2628, SS 2629, SS 2611, SS 2606, SS 2773, SS 3501, SS 3050, SS 3282, SL 179, SS 2899, SS 3318, SS 3772, STA 203, STA 203, STA 84, STA 94, STA 109, STA 182, etc.

Em suma, o pedido de suspensão é um mecanismo *sui generis* de revisão judicial. A prerrogativa de uso deste instrumento é bastante estreita (restrita ao Poder Executivo e, raramente, aos membros do Ministério Público), os litígios envolvidos são quase sempre gerais e universais em sua natureza e o modo como as decisões são tomadas é extremamente individualizado e centralizado.

Em conjunto, essas características institucionalizam uma deferência ao Poder Executivo: numa hipótese em que algum ator desafia uma política pública que reflete as preferências do Poder Executivo e *vence tal desafio em juízo*, somente o Poder Executivo tem a habilidade de acionar este tipo de revisão, que oferece acesso rápido e especializado aos níveis mais altos do Poder Judiciário.

Se o Presidente do Tribunal opta por manter a decisão original, fortalece e legitima a posição do órgão de hierarquia inferior, em acordo com a tradicional concepção contra-majoritária da revisão judicial, na qualidade de uma proteção individual dos cidadãos em relação às preferências majoritárias, apesar da alegada possibilidade de dano aos destinatários de políticas públicas.

Por outro lado, se o Presidente do Tribunal decide suspender a decisão objeto do pedido, age em favor das forças políticas majoritárias, desempenhando um papel cooperativo na arena política, o que inverte a lógica tradicional da revisão judicial: um membro do Judiciário, indo além do papel tradicional de impor freios ao Executivo, ao Legislativo e aos cidadãos, controla a atividade de juízes situados em níveis hierárquicos inferiores na estrutura judicial.

Se o Presidente do Tribunal opta pelo primeiro comportamento [suspender a decisão], fortalece e dá legitimidade à decisão do órgão inferior, corroborando com a tradicional concepção contra-majoritária da revisão judicial, como garantia do cidadão em relação a preferências majoritárias, embora seja arguida a possibilidade de danos aos destinatários de políticas públicas. Por outro lado, se decide por suspender o ato judicial, atua em favor das forças políticas majoritárias, protegendo a estabilidade na formulação de políticas públicas, ao tempo em que exerce importante papel na arena política, revertendo a lógica tradicional da revisão judicial. Um representante do Poder Judiciário, indo além da tradicional tarefa de controlar o Executivo, a atividade legislativa e os cidadãos, impõe freios à atividade de juízes situados em estruturas hierárquicas administrativamente inferiores (GOMES NETO et al., 2012).

Apenas uma das partes do litígio original – o ator majoritário – dispõe deste rápido remédio institucional que lhe permite o acesso instantâneo a um indivíduo previamente conhecido, numa função situada no topo do Poder Judiciário.

O pedido de suspensão, portanto, possui um efeito centralizador no processo decisório judicial que pode servir para constranger a independência judicial – ou, ao menos, os efeitos da independência judicial – entre os juízes dos níveis hierárquicos inferiores do Poder Judiciário, determinando uma conformidade dos seus atos com os entendimentos daquele que esteja na função de Presidente de um Tribunal, em destaque quando se trata de Ministro Presidente do STF.

Por que então um juiz Presidente de um Tribunal, especialmente o Ministro Presidente do STF, decidiria conceder ou negar um pedido de suspensão? O que explica a variação na taxa de sucesso dos pedidos de suspensão?

CAPÍTULO 2: AS QUESTÕES DE PESQUISA E AS TEORIAS SOBRE O COMPORTAMENTO JUDICIAL.

2.1. Julgando as políticas: como e porque decidem os juízes?

Durante muito tempo, os estudos em Ciência Política estiveram centrados em temas como o Executivo, o Parlamento, os partidos políticos, as relações entre as nações, dentre outros, deixando-se o Judiciário, já caracterizado como o “poder menos perigoso” (“least dangerous branch”, *The Federalist Papers*, nº78), numa condição marginalizada na agenda de estudos e de pesquisa da academia, se comparado às demais instituições governamentais.

Nas poliarquias contemporâneas onde as relações entre as instituições formais e os indivíduos passam a ser previamente tuteladas por um detalhado texto constitucional tem-se um cenário favorável a um papel mais ativo das Cortes: um núcleo de direitos fundamentais e de princípios a serem respeitados pelos Administrador Público e um conjunto de garantias que asseguram uma relativa autonomia e independência dos membros do Poder Judiciário (DAHL, 1957 e 1973; WEINGAST, 1997; BOBBIO, 2004; ELSTER, 1979 e 2000).

Os órgãos judiciais não mais se limitam à resolução de conflitos individuais ou de questões eminentemente privadas, avançando sobre o ambiente público e ocupando lugares tradicionalmente reservados a instituições políticas majoritárias, sem que isto signifique um projeto com ambições de poder do Judiciário (TATE e VALLINDER, 1995).

A tradicional concepção de neutralidade judicial e de não interferência entre os Poderes constituídos do Estado é então questionada e submetida à revisão, diante dos fatos que atestam uma dinâmica de interação entre as instituições, pois o cenário demonstra uma aplicação mais frequente dos mecanismos institucionais de freios e contrapesos recíprocos.

Os Tribunais e demais instituições judiciais, pelo mundo inteiro, nunca tiveram papéis tão relevantes em relação aos assuntos governamentais (MURPHY et al., 2002). O processo decisório relativo à resolução de conflitos de natureza pública passa a se mesclar com o próprio processo de definição e de implementação de

políticas públicas, passando a integrar o cálculo dos governantes, juntamente com suas próprias preferências, de seus eleitores, dos parlamentares e demais grupos envolvidos na arena política (DAHL, 1957; WEINGAST, 1997; BOBBIO, 2004; GINSBURG, 2003; HIRSCH, 2004). Nesse contexto, surge o fenômeno sócio-político da judicialização da política.

Em sentido lato, tal termo deve ser compreendido como a introdução do processo decisório judicial ou de procedimentos inspirados no órgãos judiciários em arenas políticas em que tradicionalmente não seriam verificados (VALLINDER, 1995). Em sentido estrito, a judicialização também pode significar (VALLINDER, 1995, p.13): 1) a expansão do âmbito de atuação dos órgãos judiciais, sancionada expressa ou tacitamente pelos políticos e/ou administradores, transferindo pontualmente o processo decisório dos gabinetes ou das legislaturas para as sentenças ou os acórdãos; e 2) a propagação dos métodos judiciais de atuação para outras instituições externas ao Poder Judiciário.

A primeira situação pode ser inferida, v.g., quando os juízes passam a decidir sobre uniões homoafetivas; sobre a utilização de células-tronco em pesquisas e em procedimentos médicos; sobre a destinação de resíduos sólidos; e sobre a demarcação de reservas indígenas, dentre muitos outros temas, originalmente destinados ao âmbito decisório das instituições integrantes do Executivo ou do Legislativo.

A segunda manifesta-se a partir da proliferação de instituições com poderes e atribuições de regulação, de fiscalização e/ou de resolução de conflitos que adotam procedimentos e características tradicionalmente associadas às Cortes, a exemplo do que se verifica nas controladorias, nas agências reguladoras, nos Tribunais de Contas, em órgãos de mediação e arbitragem e até no próprio Ministério Público (TATE e VALLINDER, 1995). Em ambos os casos, a judicialização pode ser vista como um fenômeno de potencialização da participação dos membros do Poder Judiciário no policy-making e está relacionado à consolidação das garantias constitucionais de independência e de autonomia do Poder Judiciário (SHAPIRO e SWEET, 2002).

Outra explicação para a ocorrência da referida ampliação do rol de atribuições judiciais seria que alguns atores políticos poderiam se utilizar dos mecanismos de judicialização para transferir o ônus político de certas decisões relevantes mas impopulares (*blame shifting*), para o Poder Judiciário, argumento outrora já

apresentado para a transferência de atribuições do governo central para as agências reguladoras) e que também coincide com uma das condições apontadas por Tate (1995) para que a judicialização da política ocorra (WITTINGTON, 2005; GRABER, 1993). Sobre o caso brasileiro já existe uma extensa literatura (VIANNA, 1999 e 2007; CARVALHO, 2004; TAYLOR, 2008; ARANTES, 1997 e 2005; DE CASTRO, 1997).

Para efeitos deste trabalho, interessa aprofundar a compreensão da judicialização em seu sentido de expansão do campo de atuação judiciária, bem como suas consequências para a arena política.

Fatores explicativos para a ocorrência desta parcela do fenômeno, uma vez identificadas condições favoráveis, estão agrupados em duas dimensões analíticas: uma, centrada na racionalidade dos atores políticos responsáveis por iniciar a judicialização de uma questão política (input); outra, situada em momento posterior, pautada pela racionalidade adotada pelos juízes, individual ou coletivamente, para a decisão dos mencionados casos (output).

No que diz respeito à primeira dimensão (input), os estudos apontam para as diversas explicações para que os atores se utilizem das Cortes, via judicialização da política, v.g., a proteção de interesses minoritários ameaçados por decisões legislativas majoritárias (para o caso brasileiro, v.g., TAYLOR, 2005 e 2006); tentativas da oposição de reverter derrotas parlamentares ou manter em evidência temas integrantes de suas pautas (TAYLOR e DA ROS, 2008). Estes estudos, por sua vez e dentro dos seus limites analíticos, demonstram e exploram dentro do cenário político brasileiro as condições apontadas por Tate (1995) para a ocorrência da judicialização da política.

Em sentido oposto está a dimensão analítica preocupada com as repercussões da judicialização sobre as decisões judiciais e suas consequências na arena política (output). Esta dimensão, onde está situado o objeto desta tese concentra-se na explicação de quando, como e porque os juízes decidem desta ou daquela forma as situações políticas submetidas através da judicialização.

Uma crescente literatura busca sistematicamente examinar os juízes e suas decisões jurídicas. Tendo em conta que os juízes muitas vezes desempenham um papel crítico em nossas vidas constitucionais, políticas, econômicas e sociais, é evidente que precisamos de uma melhor

compreensão de como e por que os juízes chegam às suas decisões, tomadas no decurso do exercício de suas funções judiciais (HEISE, 2002, p.832).

Na presença de condições favoráveis, a judicialização apenas se desenvolve por que os juízes decidem que devem (1) participar no processo de formulação de políticas públicas que poderiam ser confiadas à sábia, ou não, discricionariedade de outras instituições e, em último caso, (2) apresentar novas soluções em substituição àquelas apresentadas pelas outras instituições (TATE, 1995, p.33).

Inicialmente, esta segunda dimensão dedica-se a enfrentar o debate situado entre os conceitos de ativismo e de autorestrição judicial, os quais focam na postura dos julgadores frente à garantia da separação de Poderes do Estado.

Estes conceitos estão situados nos extremos de uma escala onde o ponto de equilíbrio ideal é o exercício da revisão judicial (*judicial review*) dos atos públicos executivos ou legislativos (abrangendo as modalidades de controle de constitucionalidade e de controle de legalidade, previstas no modelo judiciário decorrente no desenho institucional decorrente da Constituição Federal de 1988), em situações de claras violações da normas constitucionais ou da legislação ordinária.

De um lado, encontramos os pontos de ativismo judicial das mais variadas intensidades, representando situações em que a inconstitucionalidade ou a ilegalidade do ato invalidado não esteja perfeitamente clara, em termos jurídicos, indicando um comportamento judicial que, baseado ou não em preferências ideológicas do juiz, vai além dos limites das suas atribuições originalmente previstas na Constituição (CROSS e LINDQUIST, 2007).

Espera-se que os juízes ativistas, por definição, aproveitem cada oportunidade para usar suas decisões no sentido de expandir os valores políticos que lhes sejam caros. Todavia, quando estes valores são consistentes com os valores dominantes nas instituições majoritárias, haverá menos incentivos para que os juízes ativistas procurem judicializar um processo político que já esteja produzindo agradáveis políticas públicas, embora as condições sejam favoráveis a que isto ocorra (TATE, 1995, p.34).

No sentido contrário, estão os posicionamentos judiciários caracterizados como pontos de autorestrição judicial, em que os órgãos judiciais apresentam os mais diversos argumentos para não invalidar os atos a eles submetidos via judicialização, recusando-se, expressa ou tacitamente, e em diversos níveis, ao exercício do poder

que lhe foi institucionalmente atribuído e consequentemente reduzindo este poder em relação ao Executivo e ao Legislativo (POSNER, 1983).

Logicamente, espera-se que juízes restritivistas resistam à judicialização de questões políticas a despeito das suas preferências políticas pessoais ou de como estas preferências se relacionam com as preferências dominantes nas instituições majoritárias, ainda que as condições para a judicialização sejam favoráveis (TATE, 1995, p.34).

Esta segunda dimensão é concretizada pela construção de modelos teóricos explicativos dos procedimentos decisórios judiciais, notadamente, das opções decisórias ativistas ou autorestritas, sejam atitudinais, estratégicos, organizacionais, culturais, históricos, dentre outros (GIBSON, 1986).

Um modelo consiste numa representação simplificada da realidade; não se trata da realidade em si. Modelos propositadamente ignoram certos aspectos da realidade e, em contrapartida, focam em selecionados, às vezes até relacionados, conjuntos de fatores cruciais. Está simplificação fornece um instrumento útil a um entendimento do mundo real que estudos mais exaustivos e descritivos não alcançam (SEGAL e SPAETH, 2002, p.45).

Cientistas sociais em geral, incluindo cientistas políticos, partem da teoria para gerar implicações observáveis e então aplicar procedimentos transparentes para inferir a partir de dados se a teoria se aplica ao fenômeno social analisado. Os modelos fazem a ponte entre a teoria pura e os instrumentos metodológicos, sistematizando as informações colhidas e testando hipóteses relacionadas ao objeto de estudo (KING, KEOHANE e VERBA, 1995).

Trabalhos teóricos e empíricos, a partir desta perspectiva, não podem produtivamente existir em isolamento uns dos outros. Acreditamos que isso pode se tornar um procedimento padrão, de modo a demandar implicações claras da teoria e verificações observacionais destas implicações, obtidas a partir de um método que minimize os vieses (*Idem*, p.476).

Todos os modelos mencionados têm em comum a apresentação, individual ou conjunta, de elementos que se propõem a explicar os motivos pelos quais as decisões dos órgãos judiciários são tomadas, a serem confirmados através de testes empíricos a serem aplicados sobre dados relacionados as referidas decisões.

Os concorrentes modelos de comportamento judicial diferem sobre uma série de questões, que vão desde o lugar de direito ao julgar à influência do público na Suprema Corte. Grande parte dos estudiosos desta área centra-se nestas diferenças, a exemplo de estudiosos que defendem posições específicas e realizam pesquisas sobre pontos de discordância entre os modelos (BAUM, 2009, p.9).

Tais elementos apresentam-se essenciais para o escopo de elucidar o processo decisório realizado em singular instrumento de revisão judicial: os pedidos de suspensão (PS). E onde está situado este instrumento no contexto da judicialização da política? Trata-se de um mecanismo previsto na legislação brasileira para o fim de controlar decisões judiciais supostamente ativistas, contrárias aos interesses do Poder Executivo, e utilizado para garantir a preservação das políticas públicas que refletem os interesses da instituição majoritária.

Tal ferramenta apresenta-se como um remédio institucional a ser utilizado pelo Poder Executivo, em seus mais diversos níveis, em situações de judicialização, quando uma decisão judicial aparentemente ativista puser em risco a continuidade de políticas públicas e a urgência da questão não sugerir adequada a utilização dos recursos previstos na legislação processual.

Diferentemente das tradicionais abordagens dos estudos em *judicial politics*, onde predominam perspectivas de relações horizontais entre Poderes, a análise dos pedidos de suspensão introduz, na agenda de pesquisa brasileira sobre a atuação política do Poder Judiciário, uma perspectiva de relações verticais entre órgãos judiciais, na qual ganham relevância as interações entre os diversos níveis hierárquicos judiciários previstos no desenho constitucional brasileiro (GOMES NETO et al., 2012).

O crescimento na utilização do referido instrumento acompanha o crescimento da própria judicialização da política e a sua compreensão oferece informações complementares ao entendimento das interações entre as diversas instituições estatais e dos processos decisórios judiciais. A utilização de modelos de análise, nesta tese, dirige-se à explicação do processo decisório realizado pelos Presidentes dos Tribunais, especialmente do Supremo Tribunal Federal, quando provocados a decidir os *pedidos de suspensão* que lhes foram apresentados pelas esferas do Poder Executivo.

Como cientistas políticos, então, precisamos mais do que predição; precisamos de explicações. O modelo jurídico-normativo [legalista], o modelo atitudinal e o modelo de separação de poderes [estratégico] dirigem-se todos a prover explicações acerca do que a Corte realmente faz (SEGAL e SPAETH, 2002, p. 351)

Aqui nesta tese, portanto, serão testados em conjunto os três principais modelos teóricos explicativos do comportamento judiciário – legalista, atitudinal e estratégico.

2.2. Modelos explicativos do comportamento judicial

2.2.1. O modelo legalista

Estimar precisamente o que a lei “diz” sobre o caso objeto do conflito, todavia, é uma tarefa bastante difícil, levando os estudiosos a testar o modelo legalista a partir do exame das decisões em relação aos precedentes judiciais que examinaram questões idênticas ou semelhantes, ou, ao menos, identificar categorias jurídicas a serem empregadas com o propósito de controlar o modelo, a partir de regras jurídicas semelhantes que possam ser aplicadas a estes casos (estas categorias e respectivos casos podem ser observadas em SEGAL e SPAETH, 2002).

Em primeiro lugar, o modelo legalista vê o ato de julgar como uma atividade puramente neutra e técnica, isto é, para esta concepção, juízes decidem casos baseados naquilo que está escrito na lei.

Será que as normas jurídicas influenciam no processo decisório judicial? Muitos pesquisadores, nas faculdades de Direito e por todos os lugares, passam bastante tempo revisando, categorizando e vinculando textos jurídicos. Eles assumem que, a partir do conhecimento de várias regras, princípios e estruturas argumentativas, estarão em melhor posição para compreender um largo alcance de relações sociais e práticas políticas, incluindo porque os juízes decidem os casos das maneiras como fazem (GILMANN, 2001).

Para Baum (2009), a concepção de juízes adotada por este modelo procura apenas buscar o “bom direito”, ou seja, procura interpretar as leis cuidadosamente, sem se preocupar com a aceitação pelos grupos destinatários das novas políticas públicas ou modificações na políticas públicas existentes, que possam ter origem nas

suas decisões, ao julgar conflitos envolvendo direito público e questões politicamente relevantes.

Em outras palavras, este juiz [objeto do modelo legalista] procura interpretar a norma com precisão, sem preocupação com a conveniência das políticas que possam daí resultar. Diante de um caso sobre liberdade de expressão, o juiz legalista simplesmente iria procurar qual a melhor interpretação da Primeira Emenda (BAUM, 2009, p.8).

O modelos legalistas não admitem que outros fatores (como ideologia ou filiação partidária) possam afetar a maneira como as Cortes constroem suas decisões, sugerindo, em sentido contrário, que os juízes excluem espontaneamente quaisquer vieses pessoais ou políticos na elaboração de suas decisões (EPSTEIN e WALKER, 2007, p.37).

Para esses estudiosos, decisões judiciais foram atos políticos não porque os juízes eram como os *policymakers* eleitos, que conscientemente avançam suas preferências políticas ou interesses constituintes, mas porque a própria lei era um processo para a construção de valores políticos e a interpretação jurídica foi sempre influenciada por forças políticas profundas que moldaram as atitudes judiciais em níveis de efetividade e cognição. Esses estudiosos também reconhecem que esta concepção constitutiva da relação entre direito e política exige uma necessária vinculação entre a análise descritiva da doutrina e das instituições jurídicas e a análise política normativa (CLAYTON, 1999, p.21).

Este modelo sugere a existência de relativa estabilidade nas decisões que analisam hipóteses de controle judicial de legalidade ou de inconstitucionalidade (*judicial review*), não havendo mudança significativa na trajetória dos julgamentos, salvo diante de alterações na Constituição, na legislação ordinária ou nos precedentes, ocorridas antes do caso em questão (MALTZMAN et al., 1999).

Os membros da Corte, para o modelo legalista, não podem seguir suas próprias preferências pessoais, os desejos do público ou outros fatores relevantes e não-jurídicos, se quiserem manter o respeito de seus colegas e do restante da comunidade jurídica (*Idem*, p.25).

Num modelo legalista puro, os juízes apenas querem interpretar a lei da melhor maneira possível. Por esta razão, eles escolhem entre os resultados para os casos e/ou posições doutrinárias alternativos, baseados nos respectivos méritos jurídicos (BAUM, 2009, p.5).

Segal (1984) utilizou o modelo legalista para demonstrar a existência de um padrão decisório na Suprema Corte norte-americana, nos casos envolvendo a aplicação da 4ª Emenda à Constituição, com satisfatórios resultados explicativos e preditivos.

Em outro trabalho (SEGAL e SPAETH, 2002, p.84) utilizam a explicação legalista para demonstrar as circunstâncias em que a Suprema Corte norte-americana estaria mais propícia a revogar, total ou parcialmente, seus próprios precedentes, como forma de ilustrar as próprias limitações do modelo em comparação com as explicações estratégicas e atitudinais.

Tem-se exemplo semelhante em relação ao caso brasileiro: com o propósito de analisar quais fatores influenciavam no deferimento de medidas liminares em ações diretas de inconstitucionalidade (*ADINs*) pelo Supremo Tribunal Federal, Taylor (2008) empregou o modelo legalista para testar as variáveis jurídicas enquadradas nas categorias *Tópico* (relacionando o assunto objeto do conflito, p.ex., reforma da previdência social, regulação econômica, orçamento etc.) e *Espécie normativa* (assumindo que o tipo da legislação teria influência na possibilidade de sucesso na revisão constitucional, v.g., Emendas Constitucionais, medidas provisórias, leis ordinárias, decretos etc.).

Na categoria *Tópico*, o modelo legalista foi capaz de demonstrar que o assunto tratado exercia influência sobre o deferimento das liminares, especialmente quando a legislação tratava de benefícios do próprio Judiciário e de questões fiscais e tributárias, enquanto que na categoria *Espécie normativa*, a despeito de ser intuitivamente hipótese forte para a concessão de liminares, o modelo mostrou uma influência muito sutil nas decisões dos Ministros do STF (*Idem*, p.82-84).

Uma crítica presente na literatura ao modelo legalista é que este falharia ao não prover um ambiente no qual a atividade judicial fosse relacionada com o comportamento dos demais Poderes do Estado, deixando de submeter as instituições judiciais e seus processos decisórios às mesmas ferramentas utilizadas para descrever e entender os processos decisórios realizados no âmbito das outras instituições governamentais (PRITCHETT, 1968, p.490-491).

Em suma, assume-se a concepção que as normas jurídicas e suas características importam para a maneira como os casos serão decididos pelos juízes, seja individualmente, seja por meio dos órgãos colegiados (GILMANN, 2001).

2.2.2. O modelo atitudinal

Em segundo lugar, o modelo atitudinal considera que as preferências políticas individuais de cada juiz influenciam no processo de elaboração das decisões judiciais. A legislação é frequentemente vaga, ambígua e excessivamente vulnerável a várias interpretações divergentes, o que leva aos atitudinalistas a afirmarem que são, na verdade, os valores, crenças e atitudes políticas dos juízes que explicam a variância nos resultados das decisões judiciais.

Para os atitudinalistas (SEGAL e SPAETH, 2002, p.85), no que diz respeito à pauta das decisões judiciais, trata-se de deixar o mundo ideal e abstrato das leis, dos precedentes e da história para se adentrar no mundo concreto das atitudes e dos valores.

Uma visão predominante, senão não for *aquela* predominante, acerca do processo decisório judicial na Suprema Corte Norte-Americana é o modelo atitudinal. Este supõe que os valores ideológicos dos magistrados proporcionam os melhores indicadores do resultado de seus votos (SEGAL, EPSTEIN, CAMERON e SPAETH, 1995, p.812).

Os atitudinalistas costumam conceber as atitudes judiciais como preferências políticas quantificáveis que podem ser categorizadas e arranjadas matematicamente ao longo de uma escala convencional entre “liberais” ou “conservadores”, ou entre “direita” ou “esquerda” (GILLMAN, 2001).

Apresentada esta corrente de outra maneira, os atitudinalistas explicam a presença de orientação política nas decisões a partir dos valores e ideologias de cada juiz (CLAYTON, 1999), v.g., considerando que os juízes decidem os casos à luz de seus sinceros valores ideológicos justapostos aos estímulos fáticos de cada caso (SEGAL, 2008, p.24).

Poucos esforços são realizados no sentido de explorar se as normas ou contextos institucionais produzem um efeito independente nas atitudes dos magistrados ou na sua habilidade de favorecer suas condutas preferidas, possivelmente porque os adeptos da utilização deste modelo de pesquisa assumem

que a referência aos efeitos institucionais independentes é desnecessária, dada a suficiência das explicações atitudinais para demonstrar correlações entre as preferências políticas individuais e o comportamento judicial verificado na elaboração de seus votos (GILMAN e CLAYTON, 1999).

“Se os juízes não são legalistas, o que são? Seriam simplesmente políticos togados?”(POSNER, 2008, p.8). Muitas decisões judiciais, conforme demonstram estudos de natureza empírica, ainda que limitadas pela Suprema Corte, são fortemente influenciadas pelas preferências políticas de cada juiz, que se refletem nos resultados e nos fundamentos de cada julgamento.

Num modelo atitudinal puro, os juízes apenas querem produzir boas políticas públicas, então escolhem entre alternativas com base nos seus méritos como política pública (BAUM, 2009, p.5).

Neste sentido, qual seria a importância das categorias ideológicas utilizadas para descrever o comportamento e as decisões dos juízes? Oferecer previsões acuradas sobre o comportamento judicial futuro, se mantido o ambiente institucional e contexto político (EPSTEIN e WALKER, 2007).

O modelo atitudinal parte do princípio de que as decisões judiciais podem ser explicadas a partir das preferências políticas que os julgadores trazem para análise dos conflitos, inferindo tais preferências a partir de variáveis indiretas (POSNER, 2008, p.19-20), a exemplo dos interesses específicos e/ou conteúdo programático do partido político a que está filiado o Presidente que indicou o operador do direito (juiz, membro do Ministério Público, advogado ou professor universitário) para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou de Justice da Suprema Corte norte-americana (GOMES NETO, 2012, p.109).

Na literatura sobre o tema dos processos decisórios, seja comparativa ou norte-americana, estas atitudes são frequentemente conceituadas como ideologias políticas (v.g., NAGEL, 1962; SEGAL e SPAETH, 2002; SUNSTEIN et al., 2004).

Baum (2009) argumenta que, para um modelo atitudinal puro, em termos de escolha racional, juízes agiriam sinceramente (ou ingenuamente) ou invés de estrategicamente: eles atuariam diretamente em favor da realização das políticas públicas que melhor refletem suas preferências originais, sem qualquer cálculo referente às consequências de suas escolhas.

Para o modelo atitudinal,

[...] as decisões judiciais são melhor explicadas pelas preferências políticas trazidas para cada caso. A maioria dos estudos tentam testar a teoria inferindo as preferências políticas dos juízes a partir do partido político do Presidente que os indicou, embora reconheçam se tratar de uma proxy ainda em estado bruto (POSNER, 2008, p.20).

Variáveis partidárias são correlacionadas com os produtos das decisões judiciais e confrontadas com as posturas que se espera daqueles que tenham vínculo ao pensamento, ao conteúdo programático ou ao comportamento dos representantes de determinada legenda partidária.

Tais variáveis são utilizadas para classificar os julgadores segundo tendências ideológicas e tentar prever a probabilidade individual do conteúdo de cada voto dos integrantes de um órgão judicial, em casos de relevância política, estar, ou não, alinhado com as preferências do partido político responsável por sua indicação (GOMES NETO, 2012, p.109).

Epstein e Segal (2005), utilizando-se de um modelo atitudinal, encontraram evidências empíricas da importância do jogo político-partidário no procedimento de indicação dos *Justices* da Suprema Corte norte-americana e de sua posterior confirmação pelo respectivo Congresso, na maioria das vezes, caracterizados por disputadas entre os dois partidos políticos dominantes naquele sistema.

Segal e Spaeth (2002) aplicaram o modelo atitudinal a um conjunto vasto de informações sobre os julgados da Suprema Corte norte-americana, encontrando substanciais evidências estatísticas de que a ideologia de cada *Justice* (apurada através de variáveis que categorizam suas atitudes) é determinante para o direcionamento de seus votos nos conflitos constitucionais a eles submetidos.

Noutro estudo atitudinal (SUNSTEIN et al., 2006), foi testada a influência de variáveis ideológicas sobre as decisões dos juízes federais norte-americanos, encontrando “notável evidência de uma correlação entre o partido político do Presidente responsável pela nomeação e os padrões judiciais de julgamento” (*idem*, p.147), na qual ficou claro que, na maioria dos temas políticos relevantes, os juízes indicados pelos Democratas decidem diferentemente daqueles indicados pelos Republicanos.

Serrano (2008) aplicou o modelo atitudinal a uma série de decisões do *Tribunal Constitucional de Ecuador* encontrando resultados que confirmam sua

capacidade explicativa do processo decisório naquela Corte e demonstram que os votos nos conflitos constitucionais seriam reflexo de suas próprias preferências políticas anteriores (atitudes).

Quanto ao cenário brasileiro, Taylor (2008, p.82-84) em estudo já mencionado, empregou variáveis atitudinais para verificar se a identidade partidária do Presidente que estava no poder quando a legislação foi aprovada afetaria o resultado quanto ao deferimento de liminares em ações diretas de inconstitucionalidade. Diferentemente de sua hipótese inicial, Taylor (*idem*, p.86) verificou que os resultados de seu modelo não mostravam qualquer variação estatisticamente significativa nas decisões judiciais, contra ou a favor de qualquer partido que se encontrasse no exercício da Presidência.

Os resultados de seu modelo (*idem*) sugerem que, para aquela unidade de análise, as atitudes dos Ministros do STF não teriam qualquer influência sobre o deferimento de liminares em *ADIns*, o que aparentemente iria de encontro aos achados de outros estudos sobre as Cortes Superiores na América Latina (v.g., HELMKE, 2002).

Tal modelo (atitudinal), em suma, dá especial destaque ao rompimento com o mito da neutralidade judicial, a partir de evidências de natureza empírica, uma vez que os juízes, embora institucionalmente independentes e formalmente imparciais, sofreriam efeitos sobre seu processo decisório, dentre outros fatores, de suas preferências, de suas ideologias, e de seus preconceitos, em suma, de suas atitudes.

A perspectiva política enxerga o processo decisório judicial como um processo no qual fatores extralegais, entre os quais as atitudes dos juízes e o papel das ideologias, são a influência primária nas decisões judiciais (TARR, 2012, p.248).

A opção por este modelo concebe o Judiciário, não apenas como uma instituição, mas como “uma coleção de indivíduos que estão à procura de realizar suas preferências políticas individuais”, a partir da ideia de que seriam menos suscetíveis às investidas dos demais agentes, ao contrário do Legislativo ou do Executivo, a partir de condições específicas de independência e autonomia (GILMAN e CLAYTON, 1999, p.1).

A partir de então, construíram-se modelos nos quais os agentes escolhiam comportamentos, em dadas circunstâncias, caracterizando atitudes, em

relação às quais poderiam ser traçados perfis individuais, v.g. perfis dos julgadores, que, submetidos à verificação empírica de repetições e padrões, poderiam formar perfis da maioria e da minoria, contribuindo para uma relativa condição de previsibilidade das posições (julgamentos, votos) que seriam tomadas, diante da atitude esperada (GOMES NETO, 2012, p.110).

Espera-se, na origem do modelo, originalmente aplicado ao sistema político-partidário norte-americano, que juízes indicados por Presidentes Democratas sejam simpáticos a uma agenda liberal e a temas sociais, como direitos trabalhistas, sindicatos e consumidores; em sentido oposto, espera-se dos juízes indicados pelos Republicanos sejam contrários a tais temas e favoráveis a outros, como à não intervenção estatal na economia e à relativização de direitos sociais (POSNER, 2008; ainda, SCHUBERT, 1958).

2.2.3. O modelo estratégico

Por sua vez, os modelos estratégicos de decisão judicial antecipam que os juízes possuem preferências (tal como sugerido pelo modelo atitudinal), mas eles buscam estas preferências de uma maneira sofisticada, prudente, indireta, ou seja, estratégica, e não de forma sincera e direta.

Sob as condições deste modelo, um juiz orientado politicamente deve estar preparado para sopesar os custos e benefícios relativos que irão resultar de suas decisões formais e de seus esforços informais de influência. Deve ele considerar que, em virtude de suas decisões, alguns litigantes, bem como alguns interesses sociais, poderão sofrer perdas a partir de suas decisões, levando-a a pagar pelos custos que sustentam tais interesses. [...] Desde que, em matérias importantes, alguns ou a maioria de seus colegas estão aptos a ter fortes sentimentos individuais, deve estar preparado para pagar os custos de suas decisões – custos computados em tempo e energia, mas também em credibilidade, prestígio e em capital de barganha (MURPHY, 1964, p.35).

Posto isto, os magistrados sofrem constrangimentos nas suas preferências por políticas públicas, através da influência de outros atores políticos (v.g., as preferências dos demais Poderes políticos), de instituições externas à Corte (v.g., normas de remoção de juízes ou Conselhos Judiciais) e de instituições internas à Corte (v.g., ordem de votação e vinculação a precedentes), na hora de tomar decisões diante de um litígio que lhes foi submetido (EPSTEIN e KNIGHT, 1998).

Optamos por uma abordagem que ressalta uma importante contribuição de análises estratégicas do direito e das instituições jurídicas: elas têm forçado os estudiosos (para não mencionar advogados e juízes) a pensar sobre a interdependente - ou seja, estratégica - natureza das decisões judiciais. Em análises estratégicas, em outras palavras, os juízes não tomam decisões em um vácuo, mas sim levam em conta as preferências e ações susceptíveis de outros atores relevantes, incluindo (a) os seus colegas, (b) seus superiores judiciais, e (c) membros dos outros ramos do governo (EPSTEIN e JACOBI, 2010, p.342).

O modelo estratégico procura identificar os vários interesses conflitantes enfrentados pelos juízes quando elaboram suas decisões, pois, em essência, procura explorar o papel que a política desempenha no processo decisório judicial (SPILLER e GELY, 2008).

Num modelo estratégico puro, juízes procuram produzir boas políticas públicas, mas eles definem boas políticas públicas em função das respectivas consequências para sua Corte e para o Estado como um todo (BAUM, 2009, p.5-6).

É pressuposto do modelo estratégico a ideia de que os juízes constroem suas preferências pessoais a partir de racionalidades estratégicas sobre as prováveis reações de outros atores (EPSTEIN e KNIGHT, 1998; BOWIE e SONGER, 2009).

Se o compromisso com uma visão de política desejável pode motivar ação política em outras arenas, como a atividade de grupos de interesse [...] certamente um compromisso semelhante pode influenciar as escolhas dos juízes. Além disso, os juízes que agem estrategicamente em seus objetivos de política podem desfrutar a sensação de que eles estão ganhando vitórias e exercendo influência (BAUM, 2009, p.10).

Em contraste com os modelos atitudinais, os quais arguem que os juízes decidem de maneira sincera, fundamentando os resultados que melhor refletem suas preferências pessoais e/ou ideológicas, juízes que decidem estrategicamente consideram as potenciais ações de outros atores e podem modificar sua conduta em resposta às prováveis reações dos outros.

[...] [E]sta perspectiva destaca a importância do desejo dos juízes por obter a aprovação e o respeito do público interno e externo às Cortes onde eles servem. O desejo de aprovação pelos outros juízes, por contatos sociais próximos, pela academia, formadores de opinião e outras influências que os juízes possam considerar no seu comportamento dentro e fora das Cortes (TARR, 2012, p.249).

Para este modelo, as decisões dos juízes não são frutos de imaginados atores neutros (os autômatos aplicadores de preceitos legais imaginados pelos modelos legalistas puros), nem tampouco consequências puras de suas preferências políticas (atitudes), mas uma combinação destes fatores com as preocupações que os julgadores possuem em relação às expectativas de outros atores.

Surge, pois, o problema, relacionado à variação nos processos decisórios, a ser investigado pelos pesquisadores: identificar quando e como irão os juízes, de maneira estratégica, modificar seu comportamento na hora de decidir os conflitos politicamente relevantes (BOWIE e SONGER, 2009).

O modelo estratégico do comportamento judicial (também chamado de modelo político-positivo) toma por ponto de partida a ideia de que os juízes nem sempre tomariam determinada decisão se não estivessem preocupados com a reação que seus votos poderiam causar na opinião de outros juízes, nos legisladores ou no próprio público, organizando a análise da estratégia política através dos pontos de pressão dos grupos de interesses, mediante o emprego dos métodos da teoria dos jogos, e/ou levando em consideração embates históricos entre os Judiciários e os demais Poderes de governo (GOMES NETO, 2012, p.113).

Para a concepção estratégica, os magistrados não decidem sempre da forma como é esperada deles, em virtude de haver uma preocupação com as expectativas e as reações dos outros atores e outras instituições: o que o juiz irá decidir dependerá, em grau considerável, das preferências das outras pessoas que participam da “cadeia de comando” (POSNER, 2008).

Assim, comportando-se de forma estratégica, espera-se que o julgador decida o conflito atento às expectativas dos demais atores políticos envolvidos na questão controversa.

Um magistrado orientado politicamente pode ter que fazer avaliações frequentes e cuidadosas das estruturas de poder, uma vez que estas são dinâmicas e não estáticas (MURPHY, 1964, p.31).

De acordo com Epstein e Knight (1998), variáveis estratégicas explicam que as coalizões de governo existentes no momento em que o caso é submetido ao Poder Judiciário influenciam no direcionamento das decisões a serem tomadas pelo *Justice* da Suprema Corte norte-americana.

Caldeira et al. (1999), aplicando modelos estratégicos, encontraram evidências de que a aceitação de casos para serem analisados pelos magistrados da Suprema Corte norte-americana, ou seja, a concessão do *writ of certiorari*, depende, em grande parte, da percepção que os julgadores possuem a respeito das consequências daquele caso em particular para a sociedade.

Por sua vez, Gely e Spiller (1992) sustentam com base em modelos estratégicos que, em determinados *leading cases*, o julgamento colegiado realizado no ambiente da Suprema Corte norte-americana tinha sido influenciado pela antecipação das reações que o Congresso poderia ter em relação ao teor das decisões.

Utilizando o modelo estratégico, Epstein et al. (2011) pesquisaram decisões dos Tribunais Federais norte-americanos e encontraram dados sobre o fenômeno que se denominou *aversão à divergência*, onde o crescimento do número de decisões por unanimidade foi explicada a partir de um cenário em que a divergência impunha custos institucionais indesejáveis aos juízes não dissidentes e ganhos irrelevantes aos juízes que tentavam alterar a trajetória dos precedentes ou marcar seu posicionamento em determinado caso¹⁴.

O modelo estratégico também foi utilizado por McNollgast (1994) para demonstrar como uma forte coalizão política, permitindo o fortalecimento da atuação dos órgãos judiciais hierarquicamente inferiores, poderia levar uma Suprema Corte a alterar seu posicionamento sobre uma determinada matéria, diante da preocupação com a expansão exponencial do número de decisões divergentes.

Novamente quanto ao caso brasileiro, analisando variáveis estratégicas em seu estudo sobre a concessão de liminares pelo Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade, Taylor (2008) verificou que alguns atores (*Requerentes*) possuíam maior chance de obter decisões favoráveis que outros, havendo uma grande variação de chances entre aqueles que propuseram *Adins*, apontando na direção esperada pela literatura que trata do modelo estratégico.

Para Epstein e Walker (2007, p.41) as abordagens estratégicas sobre o processo decisório judicial estão alicerçadas nas seguintes proposições: 1) embora os juízes possam ser inclinados a buscar os direcionamentos políticos fixados nas leis, não são atores livres de constrangimentos que simplesmente buscam cumprir “a vontade da lei” ou decidir conforme suas atitudes ideológicas; 2) juízes são atores estratégicos que percebem que habilidade de alcançar seus objetivos depende da

¹⁴ Em recente trabalho, Epstein e Knight (2013) apresentam um novo e sofisticado modelo de análise do processo decisório judicial, o qual se apresenta de forma substitutiva às explicações atitudinais e estratégicas puras: introduzem as *motivações pessoais dos juízes* como fator relevante (quicá preponderante) às tomadas de decisão em complemento às variáveis ideológicas e aos fatores tipicamente jurídicos. Argumentam que os juízes decidem, uma vez que alocam seu tempo entre atividades tipicamente judiciais, trabalho não-judicial (conferências, ensino etc.) e lazer, e consideradas as restrições de tempo, procurando maximizar suas preferências sobre um conjunto de fatores pessoais (a maioria dos quais também têm implicações para objetivos ideológicos e jurídicos): 1) satisfação com o trabalho; 2) satisfações externas; 3) tempo livre; 4) vencimentos; e 5) carreira.

consideração das preferências de outros atores relevantes, as expectativas deles e o contexto institucional no qual atuam.

Sob as condições deste modelo, um juiz orientado politicamente deve estar preparado para sopesar os custos e benefícios relativos que irão resultar de suas decisões formais e não apenas como uma resposta a suas ideologias pessoais ou a uma jurisprudência apolítica (EPSTEIN e KNIGHT, 1998, p.xiii).

Para este modelo, constrangimentos externos à Corte podem ainda gerar incentivos institucionais a que os juízes comportem-se de maneira estratégica, ponderando os custos que irão suportar em virtude dos resultados de suas decisões e respondendo, positiva ou negativamente, às expectativas dos litigantes, v.g., da opinião pública, dos interesses de grupos de pressão e da academia (*vide* MURPHY, 1964).

Taylor (2008, p.158), por sua vez, adverte acerca do sistema judiciário brasileiro:

[...] dado que os juízes não são capazes [a princípio] de escolher as matérias relacionadas às políticas públicas que lhe serão submetidas ou as partes a que deverão responder, os padrões de deliberação política das Cortes são muito mais amplos que as atitudes dos juízes ou suas estratégias, isoladamente, poderiam predizer.

Neste sentido, no ambiente do Supremo Tribunal Federal brasileiro, a compreensão dos elementos que determinam o processo decisório judicial demanda não apenas a utilização dos três modelos, visando a identificar cada nuance presente na decisão, como, muitas vezes, a complexidade institucional levará à aplicação conjunta, e não isolada, destes modelos para a ampliação de sua capacidade preditiva.

CAPÍTULO 3: ESTRATÉGIA EMPÍRICA: HIPÓTESES, DADOS E MODELOS.

3.1. Hipótese legalista.

Retomando o argumento de Baum (2009), para quem a concepção de juízes adotada pelos legalistas procura apenas buscar o bom direito, ou seja, procura interpretar as leis cuidadosamente, a hipótese legalista concebe a decisão judicial como sendo a atividade de verificar como e quando será aplicada a norma jurídica diante de determinada situação fática posta a partir do conflito de interesses que foi submetida ao Poder Judiciário.

Para este modelo,

as decisões judiciais são determinadas pelo “direito”, concebido como um conjunto de regras pré-existentes tal como estabelecidas em fontes jurídicas canônicas, a exemplo de textos constitucionais ou legais e decisões precedentes da mesma Corte Superior, ou derivadas destas fontes a partir de operações lógicas (POSNER, 2008, p.41).

Nos casos envolvendo as decisões tomadas em PS, legalistas poderiam afirmar que os Presidentes dos Tribunais estariam apenas cumprindo o seu dever legal, corrigindo os erros substantivos ou procedimentais contidos nas decisões dos órgãos judiciais hierarquicamente inferiores (RODRIGUES, 2005).

De acordo com a perspectiva legalista, o processo decisório judicial envolve duas fases: *descoberta* e *fundamentação*. *Descoberta* envolve a determinação pelo juiz de como um litígio deverá ser resolvido; *fundamentação* envolve a elaboração das bases jurídicas para a decisão numa opinião escrita (TARR, 2012, p.229).

Em suma, para o modelo legalista, o juiz, ao se deparar com o caso e com o respectivo conflito, primeiro decide qual sua posição, depois vai procurar no aparato de instituições e ferramentas jurídico-hermenêuticas um modo de fundamentar, ou seja, explicar o seu posicionamento (*idem*).

Martin Shapiro (1964) já destacava que as hipóteses decorrentes da aplicação do modelo legalista não guardam relação com o Direito (aqui entendido como espaço de discussão acerca da aplicação de teses jurídicas), mas com o comportamento

judicial, bem como não estarem no centro de atenção do pesquisador as retóricas jurídicas, mas as decisões judiciais concretas.

No caso dos PS, a literatura jurídica sobre o tema ressalta não ser o papel dos Presidentes de Tribunais corrigir tecnicamente a decisão do órgão judicial cuja suspensão se pretende, mas a sua potencialidade de lesão aos valores protegidos pela legislação (ordem, economia, saúde e segurança públicas), pois a decisão impugnada pode estar perfeita, do ponto de vista técnico, mas, ainda assim, oferecer risco integridade de tais valores públicos (NORTHFLEET, 2000; RODRIGUES, 2005).

Nesta tese, será examinado como estes fatores jurídicos afetam as decisões tomadas em PS, a partir da apreciação dois aspectos do contexto jurídico, inerentes ao argumento legalista, que se traduzem em variáveis categóricas: (1) os fundamentos jurídicos que justificam o pedido de suspensão, a partir da respectiva legislação; e (2) a questão jurídica objeto do conflito em que foi proferida a decisão da Corte inferior que se pretende suspender.

Por exemplo, se a alegação de provável lesão aos valores políticos (ordem, economia, saúde e segurança públicas) previstos na legislação que regula os PS pela decisão impugnada seria relevante para o deferimento da medida, podendo haver variação de resultado entre eles.

A perspectiva legalista vê o processo decisório judicial como um processo de raciocínio baseado em princípios jurídicos e em precedentes. [...] Portanto, o Direito seria o determinante mais importante das decisões judiciais (TARR, 2012, p.248).

Em condições ideais, o modelo legalista espera que tais fatores determinem os resultados das decisões em PS ou, ao menos, que fatores não-jurídicos sejam irrelevantes (ou pouco importem) para as decisões, na presença das referidas características jurídicas.

3.2. *Hipótese atitudinal.*

Novamente, retoma-se aqui Baum (2009) naquilo em que sustenta, em termos de escolha racional, agirem os juízes diretamente em favor da realização das políticas públicas que melhor refletem suas preferências ideológicas e políticas originais.

Em estudos atitudinais comparados sobre o comportamento judicial (*e.g.*, DYEUVRE, 2010), bem como naqueles em que foi investigado o comportamento da Suprema Corte norte-americana (*e.g.*, SEGAL, EPSTEIN, CAMERON e SPAETH, 1995; SEGAL, 2008), variáveis partidárias são correlacionadas com os produtos das decisões judiciais e confrontadas com as posturas que se espera daqueles que tenham vínculo ao pensamento, ao conteúdo programático ou ao comportamento dos representantes de determinada legenda partidária.

Se as atitudes políticas afetam os votos dos juízes da Suprema Corte norte-americana, provavelmente elas podem da mesma maneira afetar outras Cortes. [...] Os investigadores têm, portanto, abordado a questão indiretamente, muitas vezes, procurando por conexões entre a filiação partidária dos juízes e seu comportamento de voto (TARR, 2012, p.243).

No Brasil, uma característica institucional do Poder Judiciário fixada no texto constitucional sempre foi considerada uma dificuldade para aplicação deste modelo: o provimento por concurso público da maioria dos juízes e a composição parcial por promoção nos Tribunais.

Entretanto, na esfera do Supremo Tribunal Federal, as atitudes dos Ministros Presidentes podem ser intuídas a partir da filiação partidária do Presidente da República responsável por indica-lo, assumindo-se que seria escolhido entre aqueles com maior afinidade ideológica (TAYLOR, 2008, p.82).

Aplicando-se o modelo atitudinal ao ambiente dos PS, espera-se a presença de três relevantes implicações primárias: na primeira, a existência de diferenças de comportamento entre os Ministros Presidentes indicados por cada partido na hora de decidir os PS: sejam eles partidos de direita (PRN), centro (PMDB) centro-direita (PSDB) e centro-esquerda (PT), conforme informações descritas na Tabela 3.

Tabela 3: Filiação partidária dos Presidentes da República que indicaram os Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal cujas decisões foram analisadas na amostra colhida

Ministro Presidente do STF	Indicado pelo Presidente da República	Partido Político do Presidente da República	Período do Mandato como Presidente do STF
Sepúlveda Pertence	José Sarney	PMDB	1995-1997
Celso de Mello	José Sarney	PMDB	1997-1999
Marco Aurélio Mello	Fernando Collor	PRN	2001-2003
Nelson Jobim	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	2004-2006
Ellen Gracie	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	2006-2008
Gilmar Mendes	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	2008-2010
Cesar Peluso	Luiz Inácio Lula da Silva	PT	2010-2012
Ayres Britto	Luiz Inácio Lula da Silva	PT	2012
Joaquim Barbosa	Luiz Inácio Lula da Silva	PT	2012-2014

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações disponíveis do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Na segunda, podem ser vistos Ministros Presidentes indicados por um determinado partido serem mais receptivos aos PS apresentados por atores políticos vinculados ao mesmo partido.

Por fim, espera-se verificar Ministros Presidentes indicados por um determinado partido serem mais receptivos aos PS quando a Presidência da República estiver sendo ocupada por alguém do mesmo partido, pois, segundo Dahl (1957): “Os pontos de vista políticos dominantes na Corte nunca são por muito tempo fora de sintonia com os pontos de vista políticos dominantes entre maiorias legislativas”.

Se, por exemplo, os Ministros Presidentes indicados pelo PSDB fossem geralmente mais propensos a deferir os pedidos de suspensão, mas, em seguida, a taxa de sucesso cai enquanto Lula está ocupando o gabinete da Presidência da República e se encontra na Presidência do STF um Ministro indicado pelo PSDB, esta poderia ser uma evidência de votação ideológica porque ostensivamente um Ministro “tucano” ideologicamente motivado não seria tão propenso a defender políticas do PT.

3.3. Hipótese estratégica.

No contexto do PS, freios institucionais internos devem ter menos importância, uma vez que a decisão é tomada de maneira concentrada e singular pelo Presidente da Corte, mas constrangimentos externos à Corte podem ainda gerar incentivos institucionais a que os juízes, no caso, os Ministros Presidentes, comportem-se de maneira estratégica, sendo intuitivo dirigir o olhar aos demais atores e instituições que interagem com o Poder Judiciário.

Taylor (2008), por exemplo, verificou que alguns atores políticos autorizados pelo texto constitucional a iniciar a revisão judicial no Supremo Tribunal Federal obtêm resultados mais significativos que outros atores também legitimados. Outra corrente (*e.g.*, KAPISZEWSKI, 2011) ressalta o caráter pragmático das decisões tomadas pelos juízes das Cortes Superiores, apontando que

Quando os juízes sentem alguma responsabilidade acerca da tarefa de governar o país, as repercussões potenciais dos seus julgamentos no sistema institucional, na governabilidade e na estabilidade política ou econômica podem também influenciar suas decisões em casos politicamente cruciais. Por exemplo, uma Corte que considera as potenciais ramificações de seus julgamentos pode se sentir desafiada por um caso que questiona uma política pública fundamental para um programa de reforma econômica de maneira a não induzir ou exacerbar uma crise econômica (*Idem*, p.479).

Por outro lado, outros incentivos estratégicos externos podem estar presentes no cenário aqui tratado, influenciando na decisão judicial.

Outros tipos de constrangimentos externos podem vir na forma de opinião pública e de contexto econômico. A opinião pública e a legitimidade do Tribunal são elementos-chave do argumento de Staton sobre relações públicas judiciais. Legitimidade também figura no argumento de Kapiszewski sobre o papel causal de caráter judicial, mas seu argumento, pelo menos no Brasil, também fortemente enfatiza a resposta pragmática dos juízes às condições econômicas do país, outra restrição externa (INGRAM, 2015, p.257).

Espera-se, assim, diante da característica pragmática do Judiciário brasileiro, acima destacada, que as condições econômicas, como fator estratégico, tenha alguma influência sobre as decisões a serem tomadas em PS, *v.g.*, estar a lógica atitudinal diluída em questões econômicas, quando verificada a continuidade pelo primeiro governo Lula das políticas econômicas do segundo mandato de FHC.

3.4. Fonte dos dados e estratégia empírica.

Conforme mencionado anteriormente neste trabalho, os Juízes e demais órgãos do Poder Judiciário são provocados a realizar sua atividade primária: *decidir*, na qualidade de terceiro com algum grau de independência e de imparcialidade, a solução para os conflitos de interesses que lhes são submetidos pelas partes, notadamente aquelas disputas relacionadas a direito público e à implementação de políticas públicas.

Assumindo que se tenha empiricamente observado uma relação sistemática entre uma causa e um resultado específico, é possível querer ir mais longe e examinar a natureza do processo que liga a variável independente à variável dependente, identificando assim o mecanismo causal subjacente. [...] A vantagem deste mecanismo de abordagem é que ele ajuda a distinguir entre a causalidade genuína e associação coincidente e aumenta a compreensão de porque nós observamos o que observamos" (HÉRITIER, 2008, p.69).

Desafia análise empírica a questão sobre que fatores influenciariam (em relação de causa e efeito) os Presidentes dos Tribunais a decidir favoravelmente à suspensão dos efeitos de atos judiciais proferidos por órgãos de hierarquia inferior nas instâncias judiciárias, acatando solicitação do Poder Executivo ou do Ministério Público.

Análise estatística sofisticada é uma (embora não suficiente) condição necessária para o desenvolvimento de teorias científicas da *judicial politics*. Isso não quer dizer que os trabalhos não quantitativos são inúteis - e são frequentemente de valor heurístico. Também não é para dizer que as relações complexas (por exemplo, multiplicativas) devem ser indiscriminadamente afirmadas sem a orientação da teoria. Mas a complexidade da realidade social e política não pode ser entendida sem simplicidade provocada pela quantificação complexa. Um dos defeitos mais significativos da pesquisa existente sobre a *judicial politics* é que ele não leva em conta as relações que são significantes estatisticamente (GIBSON, 1986, p.158).

Apresentados o desenho institucional dos PS e os fundamentos teóricos que embasam cada um dos modelos epistemológicos utilizados para estudar os processos decisórios realizados pelas instituições judiciais, é chegado ao momento de apreciar os dados coletados e explicar a natureza das variáveis a serem utilizadas na resolução do problema objeto desta tese, relativo aos mecanismos causais inerentes à decisão do

Ministro Presidente do STF quando julga as questões submetidas através do referido remédio institucional.

O universo completo dos PS apresentados ao STF, durante o período pós-autoritário (1990-2012), é composto por 5.694 casos. Para efeitos desta tese, foi construído um banco de dados original, a partir de uma amostra correspondente a todos os casos em que estivessem presentes todas as informações básicas, o que se verificou nos pedidos de suspensão submetidos ao STF entre 1993 e 2012 (N=3.190 casos, ou 56% dos casos apresentados entre 1990 e 2012). Também foi gerado um segundo banco de dados mais detalhado, a partir de uma sub-amostra aleatória, colhida pelo pacote SPSS a partir dos casos decididos (N=319), utilizada para a análise do processo decisório empregado nos *pedidos de suspensão*¹⁵.

Tal banco destaca o frequente uso do referido mecanismo judicial incomum pelos diversos níveis federativos do Poder Executivo (União, Estados, Distrito Federal e municípios) *mais que 150 vezes por ano*.

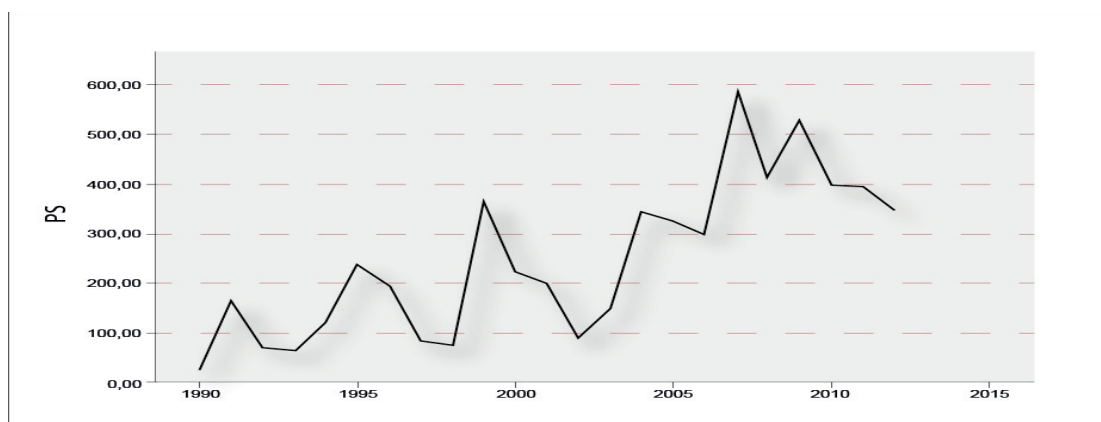
O Gráfico 1 mostra o crescimento da utilização dos pedidos de suspensão: no universo de 5.964 casos de pedidos de suspensão apresentados entre 1961 e 2012, 5.694 (equivalente a 95.6% do número total de pedidos) foram apresentados durante a segunda fase, que se inicia no ano de 1990.

Isto ocorre porque, embora o mecanismo dos pedidos de suspensão exista desde 1934, seu uso efetivo é um fenômeno relativamente recente que coincide com o período democrático pós-1988 e com o fenômeno da judicialização das questões políticas no Brasil (e na América Latina, de modo geral) durante este período (SIEDER et al., 2005; TAYLOR, 2008; KAPISZEWSKI, 2012).

O crescente uso dos pedidos de suspensão através do tempo é também relacionado às reformas constitucionais (emendas constitucionais e legislação regulamentar) que começaram a ser implementadas no início da década de 1990. Desde 1993, algumas reformas de importância nacional tem procurado remodelar a estrutura macroeconômica do país (v.g., o Plano Real, de 1994; a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000; a Reforma da Previdência, de 2003).

¹⁵ Tais dados foram colhidos a partir das informações relativas a cada pedido de suspensão, disponibilizadas para consulta pública no sítio eletrônico oficial do Supremo Tribunal Federal.

Gráfico 1: Pedidos de Suspensão apresentados ao STF por ano (1990-2012)



Fonte: elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do STF.

Os picos registrados no Gráfico 1 equivalem aproximadamente aos períodos na série temporal relacionados a estas mencionadas políticas públicas universais, adotadas pelos governos federal, subnacionais e locais, entre 1990 e 2012, as quais foram largamente objeto de impugnação judicial, proliferando decisões judiciais contrárias aos interesses dos três níveis do Poder Executivo.

Quanto maior o impacto das reformas institucionais e das políticas públicas universais utilizadas para sua implantação, maior a probabilidade de surgirem questionamentos judiciais da legalidade e da constitucionalidade das referidas políticas e, via de consequência, de decisões judiciais favoráveis aos litigantes, que venham a afetar a continuidade de tais políticas (VIANNA et al., 1999 e 2007) – um cenário que, por suas características, favorece o uso dos PS.

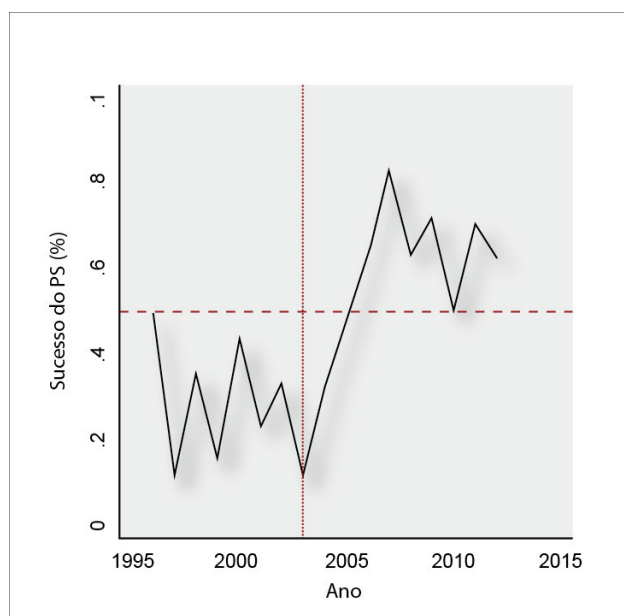
Analisando uma outra dimensão do objeto, verifica-se que o já mencionado crescimento no uso deste mecanismo também coincide com a elevação da taxa de sucesso dos requerentes que apresentaram pedidos de suspensão durante este período – particularmente após o Partido dos Trabalhadores (PT) ter chegado ao poder. O Gráfico 2 expõe a taxa de sucesso colhida na aludida amostra aleatória de 10% dos casos de pedidos de suspensão (N=319).

A linha horizontal pontilhada na metade do eixo y (.5) marca a situação ideal onde existem chances idênticas (50/50) de se obter do Ministro Presidente uma decisão favorável ao requerente, quando lhe foi submetido um pedido de suspensão.

A linha vertical pontilhada marca o ano de 2003, quando o PT assumiu a Presidência da República pela primeira vez.

Tal como o referido gráfico (2) aponta, os requerentes tinham chances menores de receber uma decisão favorável antes de 2003 e a taxa anual de sucesso nunca esteve acima de 50%. Por outro lado, após o ano de 2003, os requerentes passaram a ter mais chances de sair vitoriosos em seus interesses, isto porque a taxa anual de sucesso permaneceu consistentemente acima dos 60% e nunca caiu abaixo dos 50%.

Gráfico 2: Taxa de Sucesso dos Pedidos de Suspensão (1995-2012)



Fonte: elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do STF.

Visando a facilitar a codificação de características adicionais detalhadas, teoricamente relevantes, de cada caso, bem como as partes do litígio, focou-se nesta amostra aleatória correspondente a 10% dos pedidos distribuídos no Supremo Tribunal Federal (N=319), numa série temporal que vai de 1995 a 2012.

O resultado que se pretende verificar é a direção dos sucessivos Presidentes do STF em cada caso, v.g., se este foi deferido. Assim, a variável dependente (PS Sucesso) é dicotômica (0,1), onde 1 corresponde ao sucesso, isto é, se o pedido de suspensão foi deferido ou parcialmente deferido pelo Ministro Presidente do STF,

atendendo-se ao interesse do ator político autorizado ao uso do instrumento (Executivos federal, subnacional e municipal, bem como Procurador Geral da República).

Na decisão relativa a que tipos de instrumentos utilizar para a execução de inferências descritivas e estatísticas é necessário considerar o tipo da variável por nós coletada ou por outro pesquisador. [...] Existem três possibilidades: nominais (às vezes também chamadas de categóricas), ordinais e intervalares [numéricas]. [...] variáveis nominais são de natureza qualitativa e as outras duas variáveis quantitativas (EPSTEIN e MARTIN, 2014, p.121-122).

Desta forma, os instrumentos a serem utilizados devem ser tecnicamente adequados à natureza das variáveis a serem utilizadas para testar os modelos. A pesquisa que deu origem a esta tese utilizou regressões logísticas para testar a existência de uma relação causal entre as diversas variáveis explicativas (Jurídicas, Atitudinais e Estratégicas, todas categóricas) e a variável dependente binária (Sucesso, também categórica).

Estas variáveis foram submetidas a uma regressão logística binária, ou simplesmente, regressão *Logit*: um tipo de análise estatística por regressão, utilizada para prever o resultado de uma variável dependente binária categórica, baseado em uma ou mais variáveis explicativas.

Trata-se de uma espécie de análise por regressão empregada quando a variável resposta é uma variável categórica binária (quando p tende a 0, $\text{Logit}(p)$ tende a $-\infty$ e quando p tende a 1, $\text{Logit}(p)$ tende a ∞), baseada na transformação logística ou Logit de uma proporção. Em suma, esta ferramenta metodológica é empregada para estimar os valores empíricos dos parâmetros em modelos de resposta qualitativa (EVERITT, 2006, p.238-239).

Como a variável dependente apresentada nos modelos aqui utilizados é de estrutura qualitativa binária, os modelos de regressão logística mostram-se mais apropriados a responder a questão objeto desta tese.

Espera-se que os resultados do modelo tenham sinal positivo, indicando que a presença da variável explicativa influencia na decisão favorável à suspensão do ato judicial impugnado através do PS. A função matemática que representa a regressão $\text{Logit}(p)$ pode ser representada da seguinte forma:

$$\ln \frac{p}{1-p} = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_q x_q$$

O aplicação desta técnica em Ciência Política é um procedimento usual no estudo de variáveis categóricas em geral, e notadamente, na compreensão dos elementos que determinam os processos decisórios judiciais (*vide*, v.g., BOWIE e SONGER, 2009; IARYCZOWER, SPILLER e TOMMASI, 2006; SUNSTEIN et al., 2004; SEGAL e SPAETH, 2002).

Isto ocorre porque a complexidade do objeto de pesquisa, no caso, o processo decisório judicial, demanda o tratamento quantitativo profundo de uma questão de pesquisa originalmente qualitativa, mediante a utilização de ferramentas outrora associadas a estudos tipicamente quantitativos, como é o caso da aplicação da análise estatística por regressão (aqui empregada a modalidade *Logit*) como técnica para obtenção de variáveis respostas categóricas (EPSTEIN e MARTIN, 2014).

Os testes estatísticos são uma poderosa ferramenta analítica para avaliar a força das associações [entre variáveis] e aspectos importantes da incerteza dos resultados, de uma forma que seria mais difícil na pesquisa qualitativa. No entanto, mesmo com níveis mais elevados de medição, testes estatísticos só são significativos se os pressupostos subjacentes complexos sejam respeitados. Se os pressupostos não forem atendidos, fontes alternativas de alavancagem analítica, empregadas pelos pesquisadores qualitativos, podem, de fato, ser mais eficientes (COLLIER, 2010, p.180).

Buscou-se identificar, para os três modelos mencionados, quais variáveis cuja presença influenciaria positivamente nas chances do Ministro Presidente do STF decidir favoravelmente à suspensão dos efeitos da decisão tomada pelo órgão judicial de hierarquia inferior, contrária aos interesses do ator requerente.

Tal desenho investigativo foi adotado na pesquisa que deu origem a esta tese, visando a testar a aplicabilidade dos modelos legalista, atitudinal e estratégico ao entendimento dos processos decisórios em PS.

Tabela 4: Variáveis utilizadas em cada modelo

<i>Variável</i>	<i>Descrição</i>	<i>Natureza</i>
<i>PS Sucesso</i>	Decisões Procedentes (1) ou Improcedentes (0) em PS	Categórica Binária (Dependente)
<i>Variável Estratégica</i> <i>Tipo do Requerente</i>	Natureza institucional do ator responsável pelo PS: RequerenteTipo.Desconhecido – 0,1 RequerenteTipo.Pres – 0,1 RequerenteTipo.Gov – 0,1 RequerenteTipo.DF – 0,1 RequerenteTipo.Prefeito – 0,1 RequerenteTipo.Ilegítimo – 0,1 RequerenteTipo.PGR – 0,1	Categórica (Independente)
<i>Variável Legalista</i> <i>Fundamento para propor PS</i>	Alegado risco de dano a: Fundamento1_desconhecido – 0,1 Fundamento2_ordem – 0,1 Fundamento3_economia – 0,1 Fundamento4_saude – 0,1 Fundamento5_seguranca – 0,1 Fundamento6_ordemeconomia – 0,1 Fundamento7_ordemsaude – 0,1 Fundamento8_ordemseguranca – 0,1 Fundamento9_economiasaude – 0,1 Fundamento10_economiaseguranca – 0,1 Fundamento11_outros – 0,1	Categórica (Independente)
<i>Variável Legalista</i> <i>Matéria</i>	Assunto do litígio tratada no processo original: Materia1_desconhecido – 0,1 Materia2_tributos – 0,1 Materia3_previdenciasocial – 0,1 Materia4_orcamento – 0,1 Materia5_saude – 0,1 Materia6_seguranca – 0,1 Materia7_administracaopublica – 0,1 Materia8_atosjudicias – 0,1	Categórica (Independente)
<i>Variáveis atitudinais</i> <i>(Proxy para ideologia partidária)</i>	Partido político do Presidente que nomeou o Ministro Presidente do STF: MP.PT – 0,1 MP.PMDB – 0,1 MP.PSDB – 0,1 MP.PRN – 0,1 Partido político do Requerente: Requerente.PT – 0,1 Requerente.PMDB – 0,1 Requerente.PSDB – 0,1 Requerente.PFL/DEM – 0,1 Requerente.Outros – 0,1 AfinidadePartidaria – 0,1	Categórica (Independente)
<i>Variáveis de controle</i>	Tempo Post2002.dummy Economia	Numérica (Independente)

Fonte: elaboração do autor

3.5. Modelo legalista (PS).

As justificativas técnico-jurídicas para a utilização dos PS aparecem como variáveis *dummy* (*Fundamentos e Matéria*) aqui empregadas no direcionamento de identificar a racionalidade envolvida na escolha por usar este remédio institucional e se estas possuem interação causal com o deferimento dos pedidos, isto porque “[m]odelos legalistas insistem na primazia da doutrina jurídica e da aplicação da lei como fatores determinantes dos resultados judiciais” (HEISE, 2002, p.839).

Em alguns casos, existe um claro embasamento em um fundamento primário (risco real ou potencial da decisão judicial original causar dano à ordem, à economia, à saúde ou à segurança públicas), noutros, verifica-se a combinação de dois destes fundamentos primários (risco de dano à ordem e à economia públicas; à economia e à saúde públicas; à ordem e à segurança públicas etc).

Já a *Matéria* identifica o assunto tratado no processo de origem da decisão judicial ora objeto do PS, v.g., conflitos envolvendo tributos, previdência social, orçamento, política de segurança etc.

Pretende-se, em parte, replicar o trabalho realizado por Taylor (2008) que mostrou, através da submissão de dados sobre decisões judiciais a regressões logísticas binárias, a influência positiva de fatores estritamente jurídicos para o deferimento de liminares em ações diretas de inconstitucionalidade, um processo decisório judicial colegiado, também realizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Tais fundamentos jurídicos, utilizados pelos requerentes, foram codificados na qualidade de variáveis binárias (0 ou 1), onde 1 equivale ao registro da presença e 0 o registro da ausência de determinado fundamento jurídico ou de determinada matéria, quando do momento em que o PS foi decidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

3.6. *Modelo atitudinal (PS).*

Replicando a experiência de Sunstein et al. (2004) e de Taylor (2008), da mesma maneira que outros estudos, de natureza comparativa, que examinaram e/ou controlaram a influência da ideologia política nas decisões judiciais (SUNSTEIN et al., 2006; MAGALONI e SANCHEZ, 2001; 2006; STATON, 2010), esta tese codificou a ideologia judicial como sendo uma série de variáveis dicotômicas (0,1), destinadas a identificar a identidade partidária do Presidente da República que nomeou o Ministro, então ocupante da função de Presidente do STF.

Em contraste com resultados esporádicos [de algumas outras pesquisas atitudinais] que encontram correlações significativas em outras variáveis de fundo, estudos [atitudinais] com frequência (mas não sempre) encontram na identificação partidária um preditor significativo da votação judicial em casos ideologicamente divisórios (HEISE, 2002, p.837).

Notadamente, apesar de existirem múltiplos partidos no sistema político brasileiro, apenas um número limitado de partidos alcançou a Presidência da República e foi capaz de nomear Ministros para o STF. Assim, todos os Ministros analisados nos dados que subsidiam esta tese tiveram origem na indicação por um reduzido grupo, composto por apenas quatro partidos políticos: PMDB, PRN, PSDB e PT.

Replicando modelos construídos em outros estudos atitudinais sobre o comportamento judicial (v.g., SUNSTEIN et al., 2004), o partido do Presidente da República responsável pela nomeação é utilizado na busca de captar a orientação ideológica do Ministro Presidente (v.g., MP.PT).

Como já mencionado anteriormente, esta tese codificou a ideologia judicial como sendo uma série de variáveis dicotômicas (0,1), destinadas a identificar a identidade partidária do Presidente da República que nomeou o Ministro, então ocupante da função de Presidente do STF e, conseqüentemente, responsável por proferir a decisão em pedidos de suspensão.

Da mesma maneira, a identificação do partido do ator responsável por dar início ao PS demonstra a orientação ideológica da parte (v.g., Requerente.PT) e uma variável dicotômica (0,1) mostra quando a identificação partidária do Ministro

Presidente é a mesma do requerente (AfinidadePartidária: 1= mesma identidade partidária, 0 = partidos diversos).

3.7. Modelo estratégico (PS).

No que diz respeito aos constrangimentos estratégicos, diversas variáveis *dummy* capturam a identidade institucional dos atores responsáveis por iniciar os PS, incluindo o Executivo nacional (RequerenteTipo.Pres), o Executivo do Distrito Federal (RequerenteTipo.DF), Executivos dos Estados (RequerenteTipo.Gov), Executivos municipais (RequerenteTipo.Prefeito) e o Procurador Geral da República (RequerenteTipo.PGR).

A distribuição dos diferentes tipos de requerentes no largo universo de PS apresentado durante o período pós-democratização pode ser observada na Tabela 5 abaixo. Entre os Executivos subnacionais, os Governadores são muito mais ativos na utilização do referido instrumento que os prefeitos.

Tabela 5: Distribuição dos Requerentes de PS no STF

N=5694	Percentual
Período: 1990-2012	
Informação desconhecida	0,6%
Executivo Nacional	10,7%
Executivo Subnacional (Estados)	71,7%
Executivo Subnacional (DF)	2,7%
Executivo Subnacional (Municípios)	12,5%
Procurador Geral da República	0,6%
Requerente Ilegítimo	1,1%
Total	100%

Fonte: elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do STF.

Foram codificadas variáveis relativas à identidade daqueles responsáveis por submeter o PS ao Presidente do STF, de modo a estimar empiricamente a hipótese da provável mudança de comportamento decisório, estrategicamente estabelecida, frente a atores politicamente mais poderosos.

É ainda digno de nota que uma pequena parcela dos pedidos que compõem a amostra maior venha de instituições não autorizadas a utilizar o PS (Requerente Ilegítimo), sendo estes autores empresas ou indivíduos que, durante todo o período de

tempo analisado, fizeram diversas tentativas de se beneficiar dos efeitos potenciais do PS, mas não foram aceitos pelo STF.

Por outro lado, controles adicionais foram aplicados ao modelo estratégico, e consequentemente, ao modelo completo, a saber: *tempo* (na qualidade de medida contínua ou uma *dummy* para séries temporais); uma medida temporal contínua para o período em que o partido dos trabalhadores assume a Presidência da República (*Post.2002*); e uma medida agregada para *condições econômicas* (composta por crescimento anual do PIB, inflação e desemprego).

A variável *tempo* capta o ano da decisão em PS e sua distância em anos da data da promulgação da Constituição Federal de 1988, podendo contribuir de diversas maneiras para análise, as quais poderiam identificar pontos substancial e teoricamente interessantes, como a distância do período autoritário ou a concentração de decisões em um ano de muitas transformações institucionais ou de protestos populares, os quais poderiam configurar pontos externos de pressão a influenciar no processo decisório.

Por sua vez, a variável *dummy Post.2002* identifica se ano em que o PS foi decidido é igual ou inferior a 2002 ou igual ou posterior a 2003 (ou seja, “1”, se um ano é 2003 ou posterior; 0, caso contrário). Esta variável busca capturar o período em que o PT está na Presidência e, da mesma forma, ajudar a identificar se há alguma mudança na taxa de sucesso de PS (pré ou pós-2002), ajudando a responder a perguntas sobre se houve um “efeito Lula” ou “efeito PT.”

A variável *condições econômicas* foi construída por inspiração no modelo utilizado por Amaral-Garcia *et al.* (2009) para mensurar a influência de fatores jurídicos, estratégicos e atitudinais sobre as decisões do Tribunal Constitucional Português. Tal estudo buscava testar o grau de independência dos juízes integrantes de uma Corte Constitucional de inspiração kelseniana, cujas características podem ser parcialmente identificadas no nosso Supremo Tribunal Federal, frente à atuação dos partidos políticos e aos seus interesses submetidos a disputas judiciais.

No referido estudo, os autores testaram, também através de modelos *Logit*, se a variação anual de três indicadores econômicos (inflação, desemprego e PIB *per capita*) individualmente afetava os resultados dos julgamentos das ações constitucionais integrantes da amostra por eles colhida.

Nesta tese, ao invés de testar individualmente a influência cada um destes indicadores econômicos, foi construída uma medida agregada que se denominou *condições econômicas*. Foram colhidos dados referentes aos respectivos três indicadores nas estatísticas anuais disponibilizadas publicamente pelo Banco Mundial¹⁶ para o cenário brasileiro, dentro da mesma série temporal utilizada para analisar as decisões em PS (1993-2012).

Tais dados foram formalmente organizados num espectro no qual o melhor cenário econômico (100) seria aquele onde houvesse o maior valor anual no PIB *per capita* e menores valores anuais para inflação e para desemprego; d’outra via, o pior cenário econômico seria aquele onde fosse verificado menor valor anual no PIB *per capita* e maiores valores anuais para inflação e para desemprego (0). Desta forma, todos os dados colhidos na série temporal utilizada foram normalizados entre 0 e 100, onde 100 representa as melhores condições econômicas e 0 representa as piores condições.

Tal metodologia justifica-se para objetivar o processo de codificação das variáveis econômicas e para permitir identificar quando a decisão em judicial em PS foi tomada dentro de um cenário mais completo de melhores ou de piores condições econômicas e se estas condições afetam o resultado decisório. Tal resposta é importante para a verificação de uma das principais hipóteses estratégicas aqui apresentadas: o comportamento pragmático dos juízes integrantes das Cortes Superiores, verificado em decisões que possam ter repercussões sobre as políticas econômicas.

Será também analisado o efeito interativo entre as variáveis partidárias e a variável estratégica, condições econômicas, de modo a verificar como cada perfil de Ministro se comporta conforme variam as *condições econômicas*.

Se as condições econômicas estiverem correlacionadas com o sucesso dos PSs, isso poderia ser mais uma evidência de uma abordagem pragmática para a tomada de decisão – uma vez que os PSs seriam mais propensos a ser bem sucedidos no cenário das piores condições econômicas – constatação que complementaria a lógica de tomada de decisão “pragmática” apresentada por Kapiszewski (2011; 2012).

¹⁶ Disponíveis em: http://data.worldbank.org/country/brazil/portuguese#cp_wdi

CAPÍTULO 4. ANÁLISE EMPÍRICA DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO APRESENTADOS AO STF (1993-2012).

No capítulo anterior apresentamos as hipóteses relacionadas a cada modelo explicativo do comportamento judicial e como estes poderiam ser aplicados à peculiar decisão tomada em *pedidos de suspensão*. Cada qual, à sua maneira, propõe-se a trazer um argumento que pretende traduzir o mecanismo causal dos julgamentos em PS: sobre como e porque os juízes ocupante da Presidência do STF decidiriam suspender os efeitos concretos das decisões tomadas na instâncias inferiores.

Para a explicação *legalista*, somente a presença de questões jurídicas, elementos formais e precedentes importa à elaboração da decisão judicial, esperando-se que as variáveis tipicamente jurídicas sejam as únicas a afetar o julgamento do referido instrumento. O juiz procura interpretar as leis cuidadosamente, sem se preocupar com outros fatores como a aceitação pelos grupos destinatários das novas políticas públicas ou modificações na políticas públicas existentes, que possam ter origem nas suas decisões (BAUM, 2009). Espera-se que apenas fatores jurídicos determinem os resultados das decisões em PS ou, ao menos, que fatores não-jurídicos não tenham importância para as decisões.

O modelo *atitudinal* considera que os juízes decidem diretamente a partir de suas preferências ideológicas e políticas originais (atitudes) concebendo o Judiciário, como “uma coleção de indivíduos que estão à procura de realizar suas preferências políticas individuais” (BAUM, 2009), a partir da ideia de que seriam menos suscetíveis às investidas dos demais agentes, ao contrário do Legislativo ou do Executivo, a partir de condições específicas de independência e autonomia (GILMAN e CLAYTON, 1999).

Já para o modelo *estratégico*, os magistrados sofrem constrangimentos nas suas preferências, através de outros atores políticos, de instituições externas à Corte e de instituições internas ao próprio órgão julgador (EPSTEIN e KNIGHT, 1998; EPSTEIN e JACOBI, 2010).

E o que nos dizem os achados empíricos sobre as decisões tomadas em PS? Qual destes modelos melhor explica este processo judicial decisório, aqui realizado individualmente pelos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal?

No que diz respeito aos resultados acerca do *modelo legalista* (Tabela 6), os modelos 1 e 2 examinam as categorias identificadas como *Fundamento* e *Matéria* separadamente. Conforme mencionado acima, tais variáveis identificam a racionalidade envolvida na escolha por usar este instrumento. *Fundamento*, traduz o valor inerente à política pública (ordem, economia, saúde ou segurança públicas, isoladamente ou de forma combinada) que teria sido afetado pela decisão judicial então objeto de controle via PS. Já *Matéria* representa a subcategoria de variáveis que abrangem os assuntos de que tratam as decisões controladas (tributos, previdência, social, orçamento, saúde, segurança, administração pública, atos judiciais e outros), isto é, as razões dos conflitos apreciados pelas decisões a serem suspensas pelo Ministro Presidente.

Nenhum dos fundamentos jurídicos, tomado isoladamente, possui uma relação causal significativa com a ocorrência de sucesso no PS, embora se verifique que os litígios envolvendo o funcionamento da *previdência social* (Matéria3) e a definição e a execução do *orçamento público* (Matéria4) exerçam um efeito estatisticamente diferente das demais variáveis da categoria base, sendo determinantes para o deferimento da suspensão.

O modelo 3, ao examinar ambas as subcategorias, *Fundamento* e *Matéria*, em conjunto, obteve resultados similares. Já o Modelo 4 rearranja Fundamento e Matéria com os principais componentes estimados das 19 variáveis jurídicas, simplificando os 19 prognósticos do Modelo 3 em 11 prognósticos no Modelo 4, sem qualquer resultado estatístico significativamente diferente. *In casu*, presencia-se uma confirmação parcial, ainda que bastante limitada, da aplicabilidade do modelo legalista à explicação do processo decisório judicial em PS.

Análises posteriores podem focar, de maneira mais aprofundada, na probabilidade predita de sucesso nos PS para cada caso, mas, para efeitos desta tese, é possível destacar que a presença conjunta das duas subcategorias aparenta uma relação estatística significativa com o sucesso nos PS. Por sua vez, a estatística aqui empregada mostra que nos modelos combinados destas categorias – seja na forma simples ou combinada – os dados fazem sentido. Especificamente, os Modelos 3 e 4 possuem os melhores prognósticos (acima de 70%) e os mais baixos valores de AIC.

Tabela 6: Efeitos das variáveis jurídicas sobre o resultado do PS

VD: PS Sucesso (0,1)	1	2	3	4
Fundamento1_desconhecido	-17.259 (758.557)		-16.930 (1,201.023)	
Fundamento2_ordem	-0.758 (0.461)		-0.296 (0.520)	
Fundamento4_saude	-17.259 (3,830.527)		-16.986 (3,830.527)	
Fundamento5_seguranca	1.322 (0.868)		1.359 (0.917)	
Fundamento6_ordemeconomia	0.296 (0.401)		0.290 (0.434)	
Fundamento7_ordemsaude	-0.065 (1.459)		0.541 (1.593)	
Fundamento8_ordemseguranca	1.034 (1.209)		1.989 (1.245)	
Fundamento9_economiasaude	-17.259 (3,127.612)		-17.021 (3,124.865)	
Fundamento10_economiasseguranca	-0.065 (1.459)		-0.394 (1.510)	
Fundamento11_outros	0.296 (0.512)		0.438 (0.553)	
Materia2_tributos		-17.074 (924.773)	-0.161 (1,518.410)	
Materia3_previdenciasocial		0.254 (0.428)	0.044 (0.463)	
Materia4_orcamento		1.114 (0.417)**	0.996 (0.445)*	
Materia5_saude		-1.275 (0.858)	-0.105 (1.146)	
Materia6_seguranca		-0.582 (0.601)	-0.326 (0.668)	
Materia7_administracaopublica		-0.582 (0.432)	-0.771 (0.469)	
Materia8_atosjudiciais		-0.930 (0.580)	-0.836 (0.628)	
f1_desconhecido				-2.670 (0.917)**
f2_ordem_seguranca				-0.174 (0.137)
f3_fundamento11_administracao				-0.026 (0.127)
f4_saude				-0.165 (0.171)
f6_previdenciasocial_NOT_orcamento				-0.626 (0.140)***
f7_economia_saude				-0.152 (0.158)
f8_ordem_seguranca_judicial				-0.120 (0.125)
f9_seguranca				0.337 (0.146)*
f10_ordem_saude				-0.048 (0.126)
f11_economia_seguranca				0.046 (0.121)
Constante	0.064 (0.359)	-0.111 (0.334)	-0.104 (0.454)	-0.989 (0.392)*
N	319	319	319	319
Pseudo R2	0.20	0.18	0.26	0.23
Chi2	89.31	79.70	113.50	101.99
Pr(chi2)	0.00	0.00	0.00	0.00
% correct	67.4	68.97	72.10	70.22
AIC	370.61	374.22	360.42	357.93

+p<0.1; *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Fonte: Elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal

Passando à análise das *variáveis atitudinais*, a Tabela 7 mostra que o partido responsável pela indicação do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal tem mais significância para o deferimento dos PS que o partido a que está filiado o Requerente ou a correspondência partidária entre o Requerente e o Ministro Presidente.

Tabela 7: Efeitos das variáveis atitudinais sobre o resultado do PS

VD: PS Sucesso (0,1)	5	6	7	8
MP.PT	1.233 (0.441)**			1.245 (0.461)**
MP.PSDB	1.128 (0.349)**			1.168 (0.377)**
MP.PRN	-0.364 (0.370)			-0.439 (0.395)
Requerente.PT		0.051 (0.341)		-0.552 (0.389)
Requerente.PSDB		-0.148 (0.310)		-0.317 (0.345)
Requerente.PFL/DEM		-0.181 (0.423)		-0.335 (0.487)
Requerente.Outros		-0.515 (0.333)		-0.668 (0.368)+
AfinidadePartidaria			0.389 (0.355)	-0.049 (0.418)
Constante	-0.722 (0.296)*	-0.087 (0.209)	-0.277 (0.120)*	-0.373 (0.385)
N	319	319	319	319
Pseudo R2	0.08	0.01	0.00	0.09
Chi2	36.87	3.12	1.20	40.94
Pr(chi2)	0.00	0.54	0.27	0.00
% correct	66.46	55.80	56.43	66.46
AIC	409.06	444.81	440.73	414.99

+p<0.1; *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Fonte: Elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal

De acordo com o Modelo 5, no qual a categoria base é o PMDB, os Ministros Presidentes escolhidos e indicados pelo PT e pelo PSDB são estatisticamente mais propensos a deferir os PS que seus pares indicado pelo PMDB. Já a indicação pelo PRN, categoria que abrange apenas as decisões tomadas pelo Ministro Marco Aurélio de Mello, mostra nenhum efeito estatístico significativo. Notadamente, não se verifica padrões semelhantes para a identidade partidária dos Requerentes e para a afinidade entre o Ministro Presidente e os Requerentes – situações em que o Ministro Presidente e o requerente teriam vínculos atitudinais com o mesmo partido político – pois não apresentam efeitos estatísticos significantes.

Por sua vez, os Modelos 5 e 8 possuem modelo estatístico comparável, ao apresentar uma capacidade preditiva dos casos à razão de 66%, tendo os menores valores de AIC. Portanto, apesar da inclusão das variáveis que capturam a identidade partidária dos Requerentes e a afinidade partidária, o partido responsável por indicar o Ministro, então Presidente do STF, é a variável que melhor explica a variação decisória, sem que haja qualquer alteração significativa após a referida inclusão.

Tabela 8: Efeitos das variáveis estratégicas sobre o resultado do PS

VD: PS Sucesso (0,1)	9	10	11
RequerenteTipo.Desconhecido	-15.344 (898.345)		
RequerenteTipo.Gov	-0.118 (0.342)		
RequerenteTipo.DF	-0.539 (0.639)		
RequerenteTipo.Prefeito	-0.192 (0.423)		
RequerenteTipo.Ilegítimo	-15.344 (1,270.451)		
RequerenteTipo. PGR		0.059 (0.326)	
RequerenteTipo. Pres			0.212 (0.335)
Constante	-0.049 (0.312)	-0.241 (0.121)*	-0.260 (0.121)*
N	319	319	319
Pseudo R2	0.03	0.00	0.00
Chi2	11.49	0.03	0.40
Pr(chi2)	0.04	0.86	0.53
% correct	55.80	55.80	55.80
AIC	438.43	441.89	441.53

+p<0.1; *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Fonte: Elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal

A Tabela 8, por sua vez, examina a presença dos prováveis efeitos das *explicações estratégicas* sobre o processo decisório em PS, relacionando o Sucesso às características e às expectativas de quem pede que Ministro Presidente exerça sua prerrogativa de controle sobre os órgãos judiciais de hierarquia inferior.

Os resultados mostram, através das várias especificações do modelo – categorias para os tipos de Requerentes, categorias para os níveis federativos dos Requerentes e categoria para a Presidência da República – a identidade institucional do Requerente aparenta não possuir relevância. Além do mais, os modelos estratégicos testados nesta tese apresentam os piores resultados estatísticos, sugerindo que estas variáveis em nada contribuem para o entendimento da variação do sucesso em PS, isto é, para a decisão do Ministro Presidente do STF, favorável ao controle.

Tabela 9: Modelo completo, incluindo controles e interação

VD: PS Sucesso (0,1)	12	13	14	15
f1_desconhecido	-2.377 (0.857)**	-2.339 (0.823)**	-2.356 (0.840)**	-2.391 (0.834)**
f2_ordem_seguranca	-0.270 (0.151)+	-0.253 (0.151)+	-0.268 (0.151)+	-0.245 (0.152)
f3_fundamento11_outros_admin	-0.089 (0.139)	-0.113 (0.140)	-0.084 (0.139)	-0.058 (0.143)
f4_saude	-0.216 (0.180)	-0.222 (0.185)	-0.209 (0.185)	-0.231 (0.206)
f6_previdencia_NOT_orcamento	-0.622 (0.151)***	-0.635 (0.153)***	-0.604 (0.152)***	-0.644 (0.159)***
f7_economia_saude	-0.308 (0.202)	-0.343 (0.215)	-0.293 (0.199)	-0.295 (0.206)
f8_ordem_seguranca_jud	-0.019 (0.136)	-0.001 (0.134)	-0.024 (0.137)	-0.016 (0.141)
f9_seguranca	0.232 (0.163)	0.155 (0.172)	0.281 (0.164)+	0.304 (0.165)+
f10_ordem_saude	-0.078 (0.131)	-0.067 (0.131)	-0.105 (0.134)	-0.048 (0.136)
f11_economia_seguranca	0.008 (0.120)	0.020 (0.121)	-0.001 (0.121)	0.046 (0.128)
MP.PT	1.269 (0.545)*	-1.067 (1.387)	0.785 (0.644)	
MP.PSDB	1.711 (0.469)***	0.219 (0.934)	1.431 (0.508)**	
MP.PRN	0.583 (0.469)	-0.009 (0.573)	0.625 (0.417)	
Requerente.PT	0.375 (0.579)	0.297 (0.585)	0.379 (0.582)	0.208 (0.601)
Requerente.PSDB	0.062 (0.416)	0.126 (0.421)	0.077 (0.418)	0.127 (0.428)
Reuquerente.PFL/DEM	0.106 (0.603)	0.067 (0.610)	0.172 (0.607)	-0.228 (0.643)
Requerente.Outros	-0.164 (0.442)	-0.217 (0.447)	-0.093 (0.521)	-0.161 (0.456)
AfinidadePartidaria	0.241 (0.520)	0.243 (0.524)	0.267 (0.521)	0.241 (0.530)
Requerente.Desconhecido	-15.992 (1,336.684)	-17.030 (2,248.976)	-17.099 (2,313.048)	-14.929 (604.014)
RequerenteTipo.Gov	0.034 (0.518)	0.005 (0.520)	-0.014 (0.521)	-0.102 (0.539)
RequerenteTipo.DF	0.163 (0.872)	0.205 (0.865)	0.136 (0.866)	0.073 (0.899)
RequerenteTipo.Prefeito	0.017 (0.639)	0.049 (0.638)	0.086 (0.642)	0.072 (0.668)
RequerenteTipo.PGR	-15.665 (2,025.847)	-16.495 (3,382.025)	-16.647 (3,335.902)	-14.272 (886.832)
Tempo		0.179 (0.098)+		
Economia			0.012 (0.009)	-0.091 (0.049)+
MP.PMDB				-4.766 (3.086)
MP.PSDB				-4.969 (2.554)+
MP.PRN				-5.455 (2.522)*
MP.PMDB X Economia				0.053 (0.058)
MP.PSDB X Economia				0.075 (0.033)*
MP.PRN X Economia				0.086 (0.035)*
Post2002.dummy				-0.904 (1.557)
Post2002.dummy X Economia				0.039 (0.038)
Constante	-1.966 (0.756)**	-2.466 (0.802)**	-2.403 (0.819)**	4.362 (2.958)
N	319	319	319	319
Pseudo R2	0.30	0.31	0.31	0.33
Chi2	133.25	136.70	135.25	145.54
Pr(chi2)	0.00	0.00	0.00	0.00
% correct	76.80	77.74	77.12	76.80
AIC	352.68	351.22	352.68	353.58

+p<0.1; *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Fonte: Elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal

Por fim, a Tabela 9 mostra o modelo completo (Modelo 12) com os controles para tempo e para condições econômicas (Modelos 13 e 14, respectivamente) e o mesmo modelo completo mais a interação entre o partido político que indicou o Ministro Presidente, tempo e condições econômicas (Modelo 15).

Em primeiro lugar, controlando pelas categorias jurídicas e estratégicas, o modelo completo ainda demonstra que os Ministros Presidentes indicados pelo PT e pelo PSDB apresentam um efeito estatístico positivo e significativo sobre o sucesso em PS, em comparação com os Ministros indicados pelo PMDB. Todavia, agora, os resultados sugerem que este efeito é mais robusto para o PSDB e não para o PT.

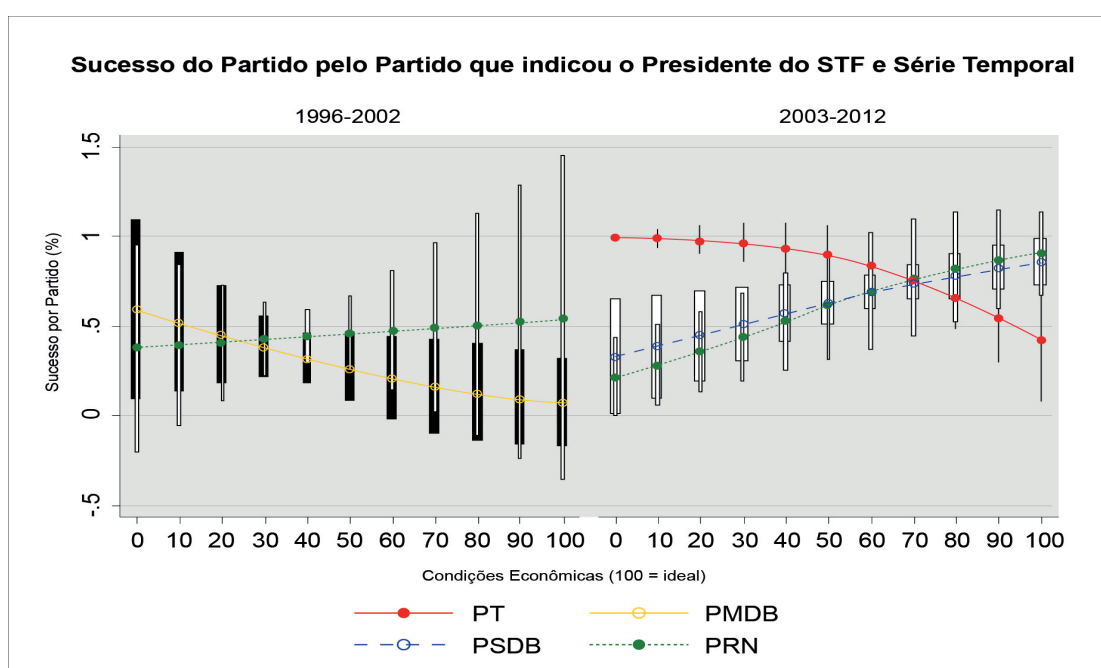
Ao longo de tais resultados exibidos no modelo completo, os casos envolvendo a previdência social tiveram uma queda em relação ao sucesso obtido nos PS. O modelo completo registra também um dos maiores valores χ^2 (133.25), a maior percentagem de resultados corretamente preditos (76.80) e a menor taxa de AIC (352.68) até então apresentadas. Todas estas características sugerem que este é o modelo que melhor se adequa à explicação do objeto em relação aos demais modelos que incluem apenas predições jurídicas, estratégica ou atitudinais.

Controlando por *tempo* (Modelo 13), verifica-se que o efeito partidário do Ministro Presidente aparenta desaparecer, enquanto o tema da *previdência social* mantém sua significância estatística. D'outra via, controlando pela variação das condições econômicas, as variáveis jurídicas permanecem consistentes e a indicação pelo PSDB novamente ganha significância. A mudança na significância substantiva e estatística do partido político responsável pela indicação do Ministro Presidente, enquanto controlada por tempo e por condições econômicas, sugerem que o efeito da referida variável atitudinal deve estar condicionado pelo tempo, pelas condições econômicas ou por ambos os fatores causais.

O Modelo 15 implementa as interações sugeridas pelos dois modelos anteriores, condicionando os efeitos das variáveis por tempo e por condições econômicas. As condições estatísticas permanecem bastante estáveis, embora o valor de χ^2 para este modelo (145.54) seja o mais alto entre todos os modelos ora testados. O percentual de resultados corretamente preditos muda para menos de 1% e o valor de AIC caiu para menos de um ponto. Assim, este modelo apresenta-se como aquele que melhor traduz os dados sobre as decisões em PS.

Uma vez que a interpretação imediata da relação de interação entre variáveis nem sempre é intuitiva e correta, é prudente seguir a orientação da literatura (BRAUMOELLER, 2004; BRAMBOR, CLARK, e GOLDBER, 2006) no que recomenda sua compreensão também a partir da respectiva representação gráfica.

Gráfico 3: Interação entre o partido político que indicou o Ministro Presidente e o resultado Sucesso, controlada por tempo e por condições econômicas.



Fonte: Elaboração do autor com base em dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal

O gráfico acima mostra os resultados da interação entre as variáveis. Ele está dividido em dois painéis: o painel à esquerda mostra o período correspondente à administração pelo PSDB durante os dois Governos Cardoso (1996-2002) e o painel à direita mostra o período de tempo correspondente às administrações pelo PT (2003-2012), incluindo os dois Governos Lula e o primeiro Governo Rousseff.

Em ambos os painéis, as condições econômicas correspondem ao eixo horizontal x (1-100, onde 100 identifica as melhores condições econômicas) e o eixo vertical y representa a probabilidade de sucesso nos PS. As linhas individuais representam a variação na ocorrência do sucesso em PS para cada partido, dependendo das condições econômicas (v.g., AMARAL-GARCIA et al., 2009) e as

barras verticais representam intervalos de 95% de confiança para cada partido político.

No primeiro período de tempo (1996-2002), os Ministros Presidentes foram indicados apenas pelo PMDB e pelo PRN. Os Ministros indicados pelo PMDB tiveram menor tendência a deferir os PS, verificada a melhora das condições econômicas (v.g., o deslocamento para baixo da linha, quando aumentam os valores no eixo x), enquanto o Ministro indicado pelo PRN (Marco Aurélio de Mello) apresenta comportamento inverso, sendo propenso a deferir a medida quando as condições econômicas melhoram (deslocamento da linha para cima quando aumentam os valores do eixo x).

Todavia, a linha do PMDB está incluída no intervalo de confiança da linha que representa o Ministro indicado pelo PRN e, em todos os casos, os intervalos de confiança de ambas as linhas se sobrepõem. Dessa forma, os Ministros Presidentes integrantes deste período são estatisticamente indissociáveis uns dos outros; em outras palavras, o partido político que indicou o Ministro Presidente não teve efeitos sobre o resultado das decisões em PS durante este período inicial. Em contraste, na segunda fase da amostra (2003-2012), os Ministros Presidentes eram indicados por PRN (final do mandato de Marco Aurélio de Mello), PSDB e PT, sucessivamente.

Em relação aos Ministros Presidentes indicados pelo PT, alta foi a probabilidade de deferimento dos PS quando as condições econômicas estavam ruins (canto superior esquerdo do painel) e foi ficando escassa quando as condições econômicas melhoravam, tornando-os menos propensos a deferir os PS (canto inferior direito do painel).

Por outro lado, os Ministros Presidentes indicados pelo PSDB e pelo PRN tiveram comportamento muito próximo diante das situações de PS: apresentando-se menos receptivos quando as condições econômicas estão ruins e sendo gradativamente receptivos a partir da melhora de tais condições. Quando as condições econômicas estão boas, Ministros Presidentes indicados por estes dois partidos possuem uma expectativa de deferimento dos PS na ordem de 75% do tempo, não sendo suas diferenças estatisticamente significantes.

CONCLUSÕES: ATITUDES E ESTRATÉGIAS SÃO DECISIVAS PARA O JULGAMENTO DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO.

Por que o Judiciário decidiria a favor do Executivo e contra as suas próprias decisões? Os principais modelos teóricos existentes na literatura sobre os processos decisórios – legalista, atitudinal e estratégico – auxiliam na compreensão dos fatores que influenciam na decisão judicial e foram utilizados nesta tese para entender o comportamento dos sucessivos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal quando chamados a responder a situação bastante peculiar: decidir se deve sustar os efeitos concretos de uma decisão tomada na esfera dos Tribunais hierarquicamente inferiores porque supostamente seria contrária aos interesses do Poder Executivo.

Examinou-se, então, o singular e pouco explorado fenômeno dos pedidos de suspensão (PS), um mecanismo judicial que poderia ser chamado de uma espécie de “revisão judicial inversa”. Este mecanismo, que durante longo período permaneceu relativamente invisível aos olhos dos juristas e dos cientistas políticos, permite ao Procurador Geral da República e ao Executivo, nos seus diferentes níveis de governo, pedir ao Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal a suspensão de todos os efeitos concretos de uma decisão originada numa Corte hierarquicamente inferior.

O fenômeno dos PS também oferece um novo campo de estudo para agenda de pesquisas sobre revisão judicial. Em primeiro lugar, o procedimento do PS ocorre entre órgãos judiciais, isto é, enquanto a maioria da literatura sobre o tema foca no comportamento de órgãos colegiados das Cortes Supremas ou Tribunais Constitucionais, este tema trata de um poderoso instrumento que concentra poder decisório nas mãos de um único juiz. Em segundo lugar, o mecanismo dos PS é específico sobre interações entre instituições judiciárias, uma vez o objeto do instrumento, em si, é suspender as decisões das Cortes de hierarquia inferior. A mera disponibilidade deste mecanismo significa que o poder ou a efetividade das Cortes situadas em menor posição hierárquica estão condicionados à vontade dos Presidentes dos Tribunais em conceder, ou não, os pedidos de suspensão.

Inicialmente, ao arremesso do que defende a literatura jurídica e os defensores do poder explicativo do *modelo legalista*, verificou-se que as variáveis jurídicas pouco ou nada influem sobre a decisão a ser tomada em PS, resguardada a mínima influência

positiva dos litígios envolvendo previdência social e orçamento para o deferimento do pleito, se tomados em conjunto no modelo completo, o que vai parcialmente de encontro com os resultados encontrados por Taylor (2008, p.82-83) em relação à concessão de liminares em ações diretas de inconstitucionalidade, para os quais os assuntos tratados nos conflitos constitucionais possuem alta significância estatística para o resultado.

Por sua vez, os resultados relacionados ao partido político que indicou cada Ministro, que, durante o período analisado, veio a se tornar Presidente do STF, demonstram que a identidade partidária ou orientação ideológica (*modelo explicativo atitudinal*) importa, quando está sob questionamento a probabilidade de sucesso nos PS. Esta descoberta reforça e solidifica o modelo atitudinal como ferramenta explicativa do processo decisório judicial, em especial, dos juízes brasileiros, notadamente, em relação à decisão individual do Ministro Presidente do STF, relativa ao controle da decisão proferida pela Corte de grau inferior.

Dentre as hipóteses de identidade partidária estudadas, os Ministros indicados pelo PT mostram-se mais receptivos aos PS, enquanto aqueles indicados pelo PMDB mostram-se menos receptivos e mais propensos a negar os pedidos de suspensão. Considerando que as chances do Ministro Presidente do STF estar vinculado ao PMDB vêm diminuindo ao longo do tempo e as chances dele ou dela vir de indicação do PT tem aumentado a propensão dos Ministros petistas em conceder o PS, o que sugere o crescimento da importância desta ferramenta institucional.

No que diz respeito à aplicação pura do modelo estratégico, relacionando o sucesso às características e às expectativas de quem pede que Ministro Presidente exerça sua prerrogativa de controle sobre os órgãos judiciais de hierarquia inferior, resultados mostram, através das várias especificações do modelo – categorias para os tipos de Requerentes, categorias para os níveis federativos dos Requerentes e categoria para a Presidência da República – que a identidade institucional do Requerente aparenta não possuir relevância. Além do mais, os *modelos estratégicos* puros testados nesta tese apresentam os piores resultados estatísticos

E o que nos dizem os resultados sobre a interação entre as variáveis *identidade partidária* do Ministro Presidente, *tempo e condições econômica*? Primeiro, se as condições econômicas são ruins, os Ministros Presidentes indicados

pelo PT mostram-se mais cooperativos com os atores que submetem os PS. Este resultado pode passar a ideia de que os Ministros Presidentes que vieram de indicação do PT sejam mais atentos à necessidade de estabilidade macroeconômica, durante o período estudado.

Entretanto, dado que o PT veio a ocupar a Presidência da República durante a série temporal estudada, é razoável concluir que os Ministros Presidentes que vieram de indicação do PT sejam simpáticos aos desejos da Administração Pública por estabilidade macroeconômica.

Mantidas estas condições, os Ministros petistas são os que possuem maior tendência a suspender as decisões das Cortes de grau inferior que sejam disruptivas à estabilidade de políticas públicas. Neste sentido, esta descoberta dá amparo à conclusão de que o PT, como partido, tem sido bastante sensível a questões de estabilidade macroeconômica, algo que não seria esperado dele até o momento em que venceu as eleições presidenciais de 2002.

Por outro lado, quando as condições econômicas melhoram, os Ministros petistas não permanecem tão receptivos aos pedidos de suspensão. Neste cenário, são seus colegas indicados pelo PSDB os mais receptivos aos pleitos de suspensão de decisões judiciais potencialmente causadoras de danos às políticas públicas.

Estes achados vão em sentido contrário às conclusões apresentadas por Amaral-Garcia et al. (2009), que, analisando as decisões do Tribunal Constitucional Português, a partir de modelos explicativos estratégicos, não encontraram resultados estatisticamente significantes e consistentes em relação à influência do *contexto econômico* (nesta tese denominado de *condições econômicas*).

Por outro lado, dado que o Governo Federal permaneceu identificado com o PT durante este período de tempo, a descoberta de que os Ministros Presidentes indicados pelo mesmo partido tornaram-se menos receptivos que aqueles Ministros indicados pelo PSDB é provocativa. Especialmente, a partir da constatação de que, excluídas questões relativas à previdência social, variáveis capturando diversas considerações jurídicas e estratégicas não se mostraram relevantes na determinação do resultado.

No nível mais geral, os resultados sugerem que futuras pesquisas relativas aos pedidos de suspensão – e, mais genericamente, relativas ao comportamento judicial

no Brasil – devem prestar mais atenção ao papel desempenhado pelo tempo e pelas condições macroeconômicas na determinação das decisões judiciais.

A passagem do tempo pode depois ser explorada como uma potencial força causal em ação, mas a distância de períodos autoritários ou de transições democráticas, bem como os efeitos periódicos de cada administração são fortes candidatos. Neste trabalho, foi explorada a última destas possibilidades de forma explícita – os efeitos do partido político que indicou o Ministro Presidente e das condições econômicas ao longo de diferentes administrações – mas os dois períodos de tempo estudados implicitamente também representam uma distância relativa do autoritarismo e da transição democrática.

Tais achados mostram que, ao julgar os *pedidos de suspensão*, os sucessivos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal, adotando uma postura pragmática (*estratégica*) decidem os casos levando em consideração as repercussões potenciais dos seus julgamentos no sistema institucional, na governabilidade e na estabilidade política ou econômica (KAPISZEWSKI, 2011; 2012; INGRAM, 2015).

Os resultados desta pesquisa apontam a favor do modelo estratégico como ferramenta explicativa das decisões judiciais, especialmente as decisões tomadas pelos Ministros Presidentes do Supremo Tribunal Federal em sede de *pedidos de suspensão*, desde que incorporado ao modelo atitudinal, e igualmente corroboram no sentido apontado por parte da literatura política (SEGAL e SPAETH, 2002; EPSTEIN e KNIGHT, 1998; EPSTEIN e JACOBI, 2010), segundo o qual o poder explicativo dos modelos decisórios judiciais é maximizado pela combinação das abordagens atitudinal e estratégica.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. C.; GOMES NETO, J. M. W. (2012). Economia pública e sua violação por ato judicial.. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & pretores : política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão**. 1ed.Recife: Ed. Universitária da UFPE.

AMARAL -GARCIA, S.; GAROUPA, N.; GREMBI, V. (2009). Judicial independence and party politics in the Kelsenian Constitutional Courts: The case of Portugal. **Journal of Empirical Legal Studies**, 6(2), 381-404.

ANDRADE, L. D.; GOMES NETO, J. M. W. (2012). Restaurando o papel da Corte: uma análise do fenômeno da judicialização da política e das decisões proferidas pelos Presidentes do STF em pedidos de suspensão baseados em suposta lesão à ordem pública. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & pretores: política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão**. 1ed.Recife: Ed. Universitária da UFPE.

ARANTES, R. B. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. Educational Book Publishers.

_____. (2005). Constitutionalism, the Expansion of Justice and Judicialization of Politics in Brazil. In: SIEDER et al. (ed.) **The Judicialization of Politics in Latin America**, New York, Palgrave Macmillan.

ARAÚJO, M. L. C.; LEITE, G. S. (2012). A suspensão da decisão judicial violadora da ordem pública: um estudo sobre a atuação do supremo tribunal federal na construção do âmbito de proteção jurisdicional da ordem pública. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & pretores: política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão**. 1ed.Recife: Ed. Universitária da UFPE.

BAUM, L. (1997). **The Puzzle of Judicial Behavior**. Ann Arbor, Univ. Mich. Press.

_____. (2009). **Judges and their audiences: A perspective on judicial behavior**. Princeton University Press.

BOBBIO, N. (2004). **Era dos direitos**. Elsevier Brasil.

BOWIE, Jennifer Barnes; SONGER, Donald R. (2009). Assessing the Applicability of Strategic Theory to Explain Decision Making on the Courts of Appeals. **Political Research Quarterly**, June, vol. 62, no. 2, 393-407.

BRAMBOR, T.; CLARK, W. R.; GOLDBERGER, M. (2006). Understanding interaction models: Improving empirical analyses. **Political analysis**, 14(1), 63-82.

BRAUMOELLER, B. F. (2004). Hypothesis testing and multiplicative interaction terms. **International organization**, 58 (04), p.807-820.

CALDEIRA, G. A., WRIGHT, J. R., & ZORN, C. J. (1999). Sophisticated voting and gate-keeping in the Supreme Court. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 15(3), 549-572.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. (2004). Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, (23), 127-139.

_____. (2007). “Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos Relevantes de sua Gênese e Desenvolvimento”. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 161-179.

_____. (2008). “O Supremo Tribunal Federal: das trincheiras de defesa dos direitos individuais ao processo decisório do Estado”. In: PRAÇA, Sérgio; DINIZ, Simone (Org.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo, Paulus, p. 77-94.

CASTRO, M. F. (1997). The courts, law, and democracy in Brazil. **International Social Science Journal**, 49(152), 241-252.

CHAVEZ, R. B. (2004). **The rule of law in nascent democracies: Judicial politics in Argentina**. Stanford, Stanford University Press.

COLLIER, David et al. (2010) Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In: BRADY, Henry E. and COLLIER, David (ed.). **Rethinking social inquiry**. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.) (1999). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

CLAYTON, Cornell W. (1999). The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and Old institutionalisms. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institucionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

CROSS, F. B.; LINDQUIST, S. A. (2006). Scientific Study of Judicial Activism, **The Minnesota Law Review**, 91, p.1752.

CUNHA, Leonardo Carneiro da (2010). **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética.

DAHL, R. A. (1957). Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **Journal of Public Law**, 6, 279.

_____. (1973). **Polyarchy: Participation and opposition**. Yale University Press.

DALLARI, Dalmo de Abreu (1970). O mandado de segurança na Constituição brasileira. **Revista dos Tribunais**, vol.418.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (2008). **Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às decisões judiciais e processos nos Tribunais**. Salvador, Jus Podivm.

DOMINGO, P. Y. R. S., & SIEDER, R. (2001). Conclusions: Promoting the Rule of Law in Latin America. In: Pilar Domingo & Rachel Sieder (*comp.*), **Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform**. London: *Institute of Latin American Studies, University of London*, 142-164.

DYEVRE, A. (2010). Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour. **European Political Science Review**, 2(02), 297-327.

ELSTER, J. (1979). **Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality** (Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2000). **Ulysses unbound: Studies in rationality, precommitment, and constraints**. Cambridge University Press.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. (1998). **The Choices Justices Make**. Washington, D. C., Congressional Quarterly.

EPSTEIN, L., e SEGAL, J. A. (2005). **Advice And Consent: The Politics Of Judicial Appointments**. Oxford, Oxford University Press.

EPSTEIN, L.; WALKER, T. G. (2007). **Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints**. Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.

EPSTEIN, Lee; JACOBI, Tonja (2010). The strategic analysis of judicial decisions. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 6, p. 341-358.

EPSTEIN, L., LANDES, W. M., e POSNER, R. A. (2011). Why (and When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis. **Journal of Legal Analysis**, 3 (1), 101-137.

EPSTEIN, L. e KNIGHT, J. (2013). Reconsidering judicial preferences. **Political Science**, 16(1), 11.

EPSTEIN, L., e MARTIN, A. D. (2014). **An introduction to empirical legal research**. Oxford University Press.

EVERITT, B. S. (2006). **The Cambridge Dictionary of Statistics**. Cambridge, Cambridge University Press.

FINKEL, J. 2008. **Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s**. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

GELY, R., & SPILLER, P. T. (1992). The political economy of supreme court constitutional decisions: the case of roosevelt's court-packing plan. **International Review Of Law And Economics**, 12(1), 45-67.

GILLMAN, H. (2001). What's Law Got to Do with It? Judicial Behavioralists Test the "Legal Model" of Judicial Decision Making. **Law & Social Inquiry**, 26 (2), 465-504.

GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell W. (1999). Beyond Judicial Attitudes: Institutional approaches to Supreme Court Decision-Making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press

GINSBURG, T. (2003). **Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases**. Cambridge University Press.

GOMES NETO, J. M. W. (2012). As várias faces de um leviathan togado: um espectro das abordagens teóricas em ciência política acerca do fenômeno da judicial politics. **Mnemonise Revista**, v. 3, p. 107-120.

GOMES NETO, J. M. W. ; CARVALHO NETO, E. R. ; FERNANDES, D. J. P. ; ANDRADE, L. D. (2012). Quem controla os controladores? Pedidos de suspensão no supremo tribunal federal e o papel dos ministros presidentes no controle do ativismo dos demais órgãos judiciais. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & pretores : política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão**. 1ed.Recife: Ed. Universitária da UFPE.

GRABER, M. A. (1993). The nonmajoritarian difficulty: Legislative deference to the judiciary. **Studies in American political development**, 7(01), 35-73.

HEISE, M. (2002). Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision-Making and the New Empiricism, **The University of Illinois Law Review**, 819-850.

HELMKE, G. (2002). The logic of strategic defection: Court–executive relations in Argentina under dictatorship and democracy. **American Political Science Review**, 96(02), 291-303.

HÉRITIER, A. (2008). Causal explanation. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective**. Cambridge University Press.

HILBINK, L. (2007). Judges beyond politics in democracy and dictatorship. **Lessons from Chile**, 299.

HIRSCH, Ran (2004). **Toward Juristocracy**. Cambridge, Harvard University Press.

_____. (2008). The judicialization of politics. In: WHITTINGTON, K. E., KELEMEN, R. D., & CALDEIRA, G. A. (Eds.). (2008). **The Oxford handbook of law and politics**. Oxford: Oxford University Press.

IARYCZOWER, Matias; SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano (2006). “Judicial Lobbying: The Politics of Labor Law Constitutional Interpretation”. **American Political Science Review**, vol.100, n.1, p.85-97.

INGRAM, Matthew C. (2015). Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260.

KAPISZEWSKI, Diana (2011). Tactical Balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases. **Law & Society Review**, vol.45, n.2.

KAPISZEWSKI, D. (2012). **High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil**. Cambridge, Cambridge University Press.

KING, G., KEOHANE, R. O., & VERBA, S. (1995). The importance of research design in political science. **American Political Science Review**, 89(02), 475-481.

LEITE, A. A. (2012). Judicialização na saúde: integralidade versus universalismo, equidade e planejamento. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & pretores : política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão**. 1ed. Recife: Ed. Universitária da UFPE.

MAGALONI, B.; SÁNCHEZ, A. (2001). Empowering the Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court. **Documento presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, San Francisco, CA**.

MAGALONI, B.; SÁNCHEZ, A. (2006). An authoritarian enclave? The Supreme Court in Mexico's emerging democracy. In: **Annual Meeting of the American Political Science Association**, p. 1-39.

MALTZMAN, F., SPRIGGS II, J. F., & WAHLBECK, Paul, J. (1999). Strategy and Judicial Choice: New Institutional Approaches to Supreme Court Decision-Making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institucionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

McCONVILLE, Michael; CHUI, Wing Hong (2007). **Research methods for law**. Edinburgh University Press.

McNOLLGAST. (1994). Politics and the courts: A positive theory of judicial doctrine and the rule of law. **South California Law Review**, 68, 1631.

MURPHY, W. (1964). **Elements of judicial strategy**. Chicago, University of Chicago Press.

MURPHY, W. et al. (2002). **Courts, Judges & Politics. An introduction to the judicial process**. New York: Mc Graw Hill.

NAGEL, Stuart S. (1962). Testing Relations between Judicial Characteristics and Judicial Decision. **The Western Political Quarterly**, Vol. 15, No. 3, pp. 425-437.

NORTHFLEET, Ellen Gracie (2000). Suspensão de sentença e de liminar. **Revista de Processo**, n.97, p.184-193.

POSNER, R. A. (1983). Meaning of Judicial Self-Restraint, **The Indiana Law Journal**, v59, n.1.

_____. (2008). **How judges think**. Cambridge, Harvard University Press.

PRITCHETT, C. H., 1968. Public Law and Judicial Behavior. **The Journal of Politics**, 30(2), pp.480-509

RODRIGUES, Marcelo Abelha (2005). **Suspensão de Segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público**. São Paulo, RT.

ROSENBLATT, Fernanda Fonseca; MACHADO, Érica Babini; MELLO, Marília Montenegro Pessoa de (2012). Uma Análise Crítica das Decisões Judiciais em Sede de Pedidos de Suspensão Fundamentados na Grave Lesão à Segurança Pública. In: José Mário Wanderley Gomes Neto; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto. (Org.). **Príncipes & Pretores: Política e Direito sob a ótica dos Pedidos de Suspensão**. 1ed. Recife: Editora Universitária UFPE.

SCHUBERT, Glendon A. (1958). The Study of Judicial Decision-Making as an Aspect of Political Behavior. **The American Political Science Review**, Vol. 52, No. 4, pp. 1007-1025.

SEGAL, Jeffrey A.; EPSTEIN, Lee; CAMERON, Charles M.; SPAETH, Harold J. (1995). Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited. **The Journal of Politics**, vol.57, issue 3, August, p.812-823.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. (2002). **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. New York, Cambridge University Press.

SEGAL, J. A. (1984). Predicting Supreme Court cases probabilistically: The search and seizure cases, 1962-1981. **American Political Science Review**, 78(04), 891-900.

SEGAL, Jeffrey A. (2008). Judicial Behavior. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A (eds.) **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press.

SEGAL, J. A., EPSTEIN, L., CAMERON, C. M., & SPAETH, H. J. (1995). Ideological values and the votes of US Supreme Court justices revisited. **Journal of Politics**, 57(3), 812-23.

SERRANO, S. B. (2008). Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el tribunal constitucional de ecuador. **América Latina Hoy**, 49, p.157-177.

SHAPIRO, M. M. (1964). **Law and politics in the Supreme Court: new approaches to political jurisprudence**. New York, Free Press Of Glencoe.

SHAPIRO, M. M. (2002). Political Jurisprudence. In: SHAPIRO, M. M., & SWEET, A. S. (2002). **On law, politics, and judicialization**. Oxford: Oxford University Press.

SHAPIRO, M. M., & SWEET, A. S. (2002). **On law, politics, and judicialization**. Oxford: Oxford University Press.

SIEDER, Rachel et al. (2005) Introduction. In: SIEDER et al. (ed.) **The Judicialization of Politics in Latin America**, New York, Palgrave Macmillan.

SPILLER, P.; GELY, R. (2008). Strategic judicial decision-making. In: WHITTINGTON, K. et al. (org.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford, Oxford University Press.

STATON, J. K. (2010). **Judicial power and strategic communication in Mexico**. Cambridge, Cambridge University Press.

SUNSTEIN, C. R., Schkade, D., & Ellman, L. M. (2004). Ideological voting on federal courts of appeals: A preliminary investigation. **Virginia Law Review**, 301-354.

SUNSTEIN, C. R. et al. (2006). **Are judges political? An empirical analysis of the Federal Judiciary**. Washington DC, The Brookings Institution.

TARR, G. (2012). **Judicial process and judicial policymaking**. Cengage Learning.

THATCHER, M., & SWEET, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. **West European Politics**, 25(1), 1-22.

TATE, C. N. (1995). Why the expansion of Judicial Power? In: VALLINDER, T.; TATE, C. N. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York, New York University Press.

TAYLOR, M. (2005). Citizens against the state: the riddle of high impact, low functionality courts in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol.25, n.4 (100), October-December.

_____. (2006). "Veto and Voice for the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary". **Comparative Politics**, April, 337-355.

_____. (2008). **Judging policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press.

TAYLOR, Matthew M; DA ROS, Luciano (2008). Os partidos dentro e fora do poder: judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, n.4, p.825-864.

VALLINDER, T. (1995). When the Courts Go Marching In. In: VALLINDER, T.; TATE, C. N. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York, New York University Press.

VALLINDER, T.; TATE, C. N. (1995). **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York, New York University Press.

VENTURI, Elton (2005). **Suspensão de Liminares e Sentenças Contrárias ao Poder Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

VIANNA, Luiz Werneck (2003). Judicialização da política. In: AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha Melo; BURGOS, Marcelo Baumann (1999). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan.

VIANNA, Luiz Werneck, BURGOS, Marcelo Baumann, SALLES, Paula Martins (2007). Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo social**, Nov. , vol.19, no.2, p.39-85

WEINGAST, B. R. (1997). The political foundations of democracy and the rule of the law. **American political science review**, 91(02), 245-263.

WHITTINGTON, K. E. (2005). "Interpose your friendly hand": political supports for the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. **American Political Science Review**, 99(04), 583-596.