



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

REBECCA BIANCA DE MELO MAGALHÃES BRASILEIRO

COMUNICAÇÃO E PODER JUDICIAL NO BRASIL:
uma perspectiva sobre o comportamento do supremo tribunal federal (2000-2016)

Recife
2019

REBECCA BIANCA DE MELO MAGALHÃES BRASILEIRO

COMUNICAÇÃO E PODER JUDICIAL NO BRASIL:

uma perspectiva sobre o comportamento do supremo tribunal federal (2000-2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições

Orientador: Prof^o. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.

Coorientador: Prof^o. Dr. José Mario Wanderley Gomes Neto.

Recife
2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

B823c Brasileiro, Rebecca Bianca de Melo Magalhães.
Comunicação e poder judicial no Brasil: uma perspectiva sobre o
Comportamento do Supremo Tribunal Federal (2000-2016) / Rebecca Bianca
de Melo Magalhães Brasileiro. – 2019.
162 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências e apêndice.

1. Ciência Política. 2. Mudança de comportamento – Aspecto
comportamental. 3. Supremo tribunal federal - STF. 4. Opinião pública –
Decisões judiciais. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). III.
Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-103)

REBECCA BIANCA DE MELO MAGALHÃES BRASILEIRO

COMUNICAÇÃO E PODER JUDICIAL NO BRASIL:

uma perspectiva sobre o comportamento do supremo tribunal federal (2000-2016)

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 15/03/2019

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Flávio da Cunha Rezende (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Gabriela da Silva Tarouco(Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. FlavianeNóbrega (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco/Faculdade de Direito do Recife

Profº. Dr. Juliano Domingues (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à CAPES, pelo financiamento desta pesquisa.

Ao apoio institucional do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, o qual proporcionou ao longo dos anos um ambiente empolgante e produtivo.

Ao professor Ernani Carvalho, meu orientador no mestrado e doutorado, pelo apoio constante, direcionamento e estruturação do trabalho e ao coorientador Prof. Jose Mario Wanderley, por fundamental participação na trajetória da pesquisa. Obrigada pelas sugestões na estrutura do trabalho, leituras em diversos momentos e pela parceria desde o mestrado.

Ao professor Flávio Rezende, porque sem sua disponibilidade em me ajudar e todo o apoio, este trabalho não teria sido realizado. Muito obrigada pelos ensinamentos ao longo da caminhada e por torná-la mais leve. Agradeço também pelo apoio imprescindível do grupo de pesquisa Desenhos de Pesquisa, Qualidade Inferencial e o Pluralismo Inferencial na Ciência Política por ele liderado.

Aos professores Juliano Domingues e Gabriela Tarouco, pelas contribuições na ocasião da qualificação do projeto, agradeço também aos demais membros, professores Flaviane Nóbrega (UFPE/FDR) e Flávio Rezende por terem aceitado o convite para compor a banca de defesa.

Agradeço, ainda, aos professores do PPGCP, especialmente à professora Gabriela e professor Enivaldo Rocha, pelo apoio enquanto coordenadores do programa; ao professor Ricardo Borges, meu supervisor durante o estágio docência. Ao técnico Daniel Bandeira, pela gentileza e atenção que sempre encontro. Aos colegas do curso de doutorado e do Praetor – Grupo de Estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade do DCP/UFPE, sobretudo Flávia Santiago e Leon Victor, pelas sugestões de leitura.

Agradeço aos amigos Caio Brandão e Tales Araújo e Luma Neto, pelo suporte na coleta e organização dos dados.

Por fim, também agradeço à minha família, principalmente meus pais Regina e Robson, meu esposo Diógenes, meus irmãos e amigos, pelo carinho infinito.

A todos sou profundamente grata.

RESUMO

É inegável que o pós-constituição de 1988 no Brasil trouxe como consequência maior protagonismo do judiciário no jogo político, fato que tanto pode derivar de arranjos institucionais quanto de estratégias empreendidas pelos seus agentes. Focando na segunda abordagem, o trabalho discute se há uma estratégia de comunicação do STF com o público. De acordo com a literatura, em que pese o judiciário se diferencie de outros atores políticos por não necessitar do eleitorado, assemelha-se a eles quanto à necessidade de proporcionar transparência às suas decisões, de modo a alcançar legitimidade institucional. Há indícios de que existe maior probabilidade de que os tribunais exerçam seu poder de veto quando acreditarem que suas decisões serão observadas e entendidas pelo público. Assim, este estudo testa se a teoria explica tal relação e explora outros mecanismos por trás da tomada de decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Para responder à questão foram consideradas unidades de análise os comunicados de imprensa lançados pelo STF, suas decisões judiciais (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) e matérias publicadas em jornais de grande circulação em um recorte temporal de 2000 a 2016. Para empreender a tarefa, a pesquisa contou com utilização de métodos mistos: técnica de mineração de dados textuais e técnica estatística (regressão logística). Os resultados encontrados sugerem que há uma intenção, constante ao longo da série temporal estudada de enfatizar a imagem de tribunal ativista. E que, em sentido contrário ao apontado pela literatura, não parece haver maior probabilidade de decidir pela inconstitucionalidade quando os casos são mais expostos na imprensa.

Palavras-chave: Comportamento judicial. Supremo tribunal federal. Opinião pública.

ABSTRACT

It is undeniable that the post-constitution of 1988 in Brazil brought as a consequence a greater role of the judiciary in the political game, a fact that can be derived either from institutional arrangements or from strategies undertaken by its agents. Focusing on the second approach, the paper discusses whether there is a communication strategy between the STF and the public. According to the literature, in spite of the fact that the judiciary differs from other political actors because it does not need the electorate, it resembles them in terms of the need to provide transparency in their decisions, in order to achieve institutional legitimacy. There are indications that there is more likely that courts will exercise their veto power when they believe that their decisions will be observed and understood by the public. Thus, this study tests whether the theory explains such a relationship and explores other mechanisms behind Brazilian Federal Supreme Court decision-making. To answer the question, the press releases issued by the Supreme Court, its judicial decisions (Direct Actions of Unconstitutionality) and articles published in major newspapers in a period from 2000 to 2016 were considered units of analysis. To undertake the task, the research relied on the use of mixed methods: textual data mining technique and statistical technique (logistic regression). The results found suggest that there is an intention, constant throughout the studied time series, to emphasize the image of an activist court. And that, contrary to what is indicated by the literature, there does not seem to be a greater probability of deciding for unconstitutionality when cases are more exposed in the press.

Keywords: Judicial behavior. Supreme court. Public opinion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 3.1 –	Adin autuadas e com decisão final antes e após 2000	67
Quadro 3.2–	Espécies de Controle de constitucionalidade e Efeitos da Decisão	69
Quadro 3.3–	Indicação dos Ministros, Partido, Ano de Posse e Aposentadoria	71
Quadro 3.4–	Acesso à Jurisdição Constitucional	74
Quadro 3.5–	Estrutura e Jurisdição dos Tribunais Constitucionais	76
Gráfico 5.1–	Distribuição da variável dependente	101
Gráfico 5.2–	Distribuição da variável de interesse	102
Gráfico 5.3 –	Distribuição da Variável Federal	103
Gráfico 5.4 –	Distribuição da Variável Publicação Anterior	104
Gráfico 5.5 –	Distribuições das frequências das variáveis <i>dummies</i> sobre áreas temáticas das Adins	108
Gráfico 5.6 –	Curva de ajuste do modelo de regressão logística	110
Gráfico 5.7 –	Diagrama de Venn da variável Adin Procedente e a variável dependente	112
Gráfico 5.8 –	Diagrama de Venn da variável P. Anterior e a variável dependente	112
Gráfico 5.9 –	Efeito marginal médio da aprovação da Adin sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF	116
Gráfico 5.10 –	Efeito marginal médio da presença de publicação sobre a Adin anterior ao seu julgamento sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF	118
Gráfico 5.11–	Efeito marginal média da Adin direito administrativo sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF	119
Quadro 6.1 –	Confiança nas Instituições	125
Figura 6.1 –	50 Palavras mais frequentes na Folha de São Paulo	128
Figura 6.2 –	50 Palavras mais frequentes no Globo	129
Gráfico 6.1 –	Distribuição da variável de interesse (Publicação na imprensa)	131
Gráfico 6.2–	Distribuição da variável de Liminar Favorável	132

Gráfico 6.3–	Diagramas de Venn das Associações Significativas da Tabela 6.2	137
Gráfico 6.4 –	Curva ROC do ajuste do modelo de regressão logística	138
Gráfico 6.5 –	Efeito marginal médio da Publicação na Imprensa sobre a probabilidade de procedência da Adin	140
Gráfico 6.6 –	Efeito marginal médio da Adin que versa sobre leis federais sobre a probabilidade de procedência da Adin	142
Gráfico 6.7 –	Efeito marginal médio da fragmentação partidária sobre a probabilidade de procedência da Adin	143
Gráfico 6.8 –	Efeito marginal médio da liminar favorável à procedência da Adin sobre a probabilidade deaprovação da Adin	144
Gráfico 6.9 –	Efeito marginal médio da Adin que versa sobre direito previdenciário sobre a probabilidade de procedência da Adin	145
Gráfico 6.10 –	Efeito marginal médio da Adin que versa sobre direito tributário sobre a probabilidade de procedênciada Adin	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1 –	Adins por área do Direito	109
Tabela 5.2 –	Tabela de Contingência das Variáveis Explicativas e a Variável Dependente (%)	111
Tabela 5.3 –	Testes de Ajuste Geral do Modelo	113
Tabela 5.4 –	Determinantes para a publicação do resultado do julgamento da Adin no <i>site</i> do STF	115
Tabela 6.1 –	Estatística descritiva da Fragmentação Partidária	133
Tabela 6.2 -	Tabela de Contingência das Variáveis Explicativas e a Variável Dependente (%)	136
Tabela 6.3 –	Testes de Ajuste Geral do Modelo	139
Tabela 6.4 –	Determinantes para a procedência das Adins	141

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, COMPORTAMENTO E PODER JUDICIAL – ABORDAGENS TEÓRICAS	20
2.1	RELAÇÕES ENTRE JUDICIÁRIO E POLÍTICA	20
2.2	EXPLICAÇÕES TEÓRICAS PARA DELEGAÇÃO DE PODER AOS TRIBUNAIS E SUAS REAÇÕES POSSÍVEIS – ATIVISMO X AUTORRESTRICÇÃO JUDICIAL	24
2.3	TEORIAS QUE EXPLICAM O COMPORTAMENTO JUDICIAL	28
2.4	MODELO ESTRATÉGICO: COMPORTAMENTO JUDICIAL E OPINIÃO PÚBLICA	36
2.4.1	Teoria do Apoio Público e Poder Judicial	38
2.4.2	Transparência e Reputação Institucional	40
2.5	IMPrensa E OPINIÃO PÚBLICA	46
3	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO	51
3.1	REVISITANDO A TRAJETÓRIA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL	52
3.2	O STF E A POLÍTICA DE CONTROLE DECONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO	60
3.3	MECANISMOS DE SELEÇÃO	63
3.4	PROCESSO DECISÓRIO, CONTROLE DE PAUTA E A REFORMA INSTITUCIONAL DE 2004	64
3.5	COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO STF	70
3.6	O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA	72
3.6.1	Acesso ao Tribunal e Controle de Pauta	73
3.6.2	Efeitos das Decisões Judiciais	79
3.6.3	Formas de Seleção, Duração do Mandato e Número de Membros	80
4	METODOLOGIA	87
4.1	MODELANDO COMPORTAMENTO JUDICIAL	89
4.2	VISIBILIDADE: PUBLICAÇÃO <i>EX ANTE</i> PELA IMPRENSA	91

4.3.	VARIÁVEIS DE CONTROLE: COMPLEXIDADE, AMPLITUDE DA POLÍTICA QUESTIONADA, AMBIENTE POLÍTICO (FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA) E EXISTÊNCIA DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO (LIMINAR)	92
5	SELETIVIDADE DE DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES: PUBLICAÇÃO INTENCIONAL <i>EX POST</i>	95
5.1	ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS	98
5.2	RESULTADOS DO AJUSTE DE MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA	109
5.3	DIVULGAÇÃO ESTRATÉGICA DE DECISÕES JUDICIAS	119
6	VISIBILIDADE IMPORTA? PUBLICAÇÕES NA IMPRENSA <i>EX ANTE</i> E RESULTADOS DE DECISÕES DO STF	122
6.1	MODELO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO DE APOIO DIFUSO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO	123
6.2	ESTIMANDO VISIBILIDADE	126
6.3	ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS	130
6.4	RESULTADOS DO AJUSTE DE MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA	137
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
7	CONCLUSÃO	149
	REFERÊNCIAS	154
	APÊNDICE	161

1 INTRODUÇÃO

Há relação entre maior visibilidade na imprensa sobre casos pendentes de julgamento e o resultado das decisões do STF?

Existe uma forte intuição de que a opinião pública importa no cálculo das decisões judiciais como mais um fator exógeno, dentre vários. Mas da mesma forma que a afirmação é trivial, ela abriga um paradoxo teórico quando se trata do judiciário.

De um lado, o incentivo de se construir uma boa imagem pública ou obter apoio diante de seu capital institucional limitado, quando comparado ao executivo e ao legislativo (detentores de força e finanças, respectivamente), de outro, a necessidade de simbolizar as “amarras de Ulisses”, ou o poder contramajoritário, que significa decidir de forma desconectada do público.

O controle de constitucionalidade, conceituado como o poder que cortes especializadas possuem para revisar leis e atos normativos caso os juízes entendam que são incompatíveis com o texto constitucional, é uma característica quase universal das democracias ocidentais.

Nas últimas décadas, torna-se cada vez mais ampla a projeção da participação do judiciário em quase todos os aspectos da vida social –mesmo em locais outrora reservados a instituições políticas.

Processos mais complexos do que puramente ativismo judicial se encontram como pano de fundo para o fenômeno. No caso do Brasil, Carvalho (2005) conclui que sempre sob a ótica do controle de constitucionalidade, o processo de fortalecimento do Judiciário frente aos demais ramos de poder foi lento e estrategicamente autorizado pelo Executivo.

Dentre as explicações de delegação de poder institucional à esfera judicial, é fato que a partir da amplitude da autoridade conferida ao Supremo Tribunal Federal, este foi lançado ao centro dos debates políticos em torno das consequências de sua atuação no sistema democrático.

Entretanto, no campo disciplinar de instituições judiciais (*judicial politics*), ainda permanece em aberto a intrigante relação entre instituições judiciais e a opinião pública. Embora para a ciência política já sejam verdadeiros clássicos as

teorias que explicam essa associação pela busca por legitimidade, estima ou sobrevivência institucional, quanto aos tribunais constitucionais, estudos empíricos que se debruçam sobre modelos estratégicos de comportamento judicial ainda são escassos, sobretudo no Brasil.

Quando se trata da relação entre Supremo e imprensa, ou seja, de certa forma, da comunicação da instituição com o público, uma das poucas exceções é o estudo de Arguelles, Luci De Oliveira, and Ribeiro 2012. Entretanto se trata uma perspectiva diversa, qual seja, a construção da imagem ativista no discurso da mídia durante o período de transição democrática, fenômeno observado por meio de análise de conteúdo de jornais, que são o próprio objeto do estudo.

Quanto ao o efeito da transparência nas decisões judiciais, destaca-se o recente trabalho de Lopes (2018), o qual observa o aumento da extensão dos votos dos ministros, comparando sessões plenárias que foram televisionadas e as que não foram, concluindo que a instituição apresenta mudança comportamental quando submetida ao escrutínio público. O autor identificou nas conclusões o provável uso da oportunidade de exposição para demonstrar posicionamentos individualizados de cada um dos juízes.

No caso do STF, no presente estudo foram observadas duas nuances distintas do comportamento judicial, sendo a primeira a comunicação institucional das decisões judiciais - padrões que demonstrem alguma seletividade no que é publicado na página oficial, que funciona como *press release*; e a segunda, o resultado das decisões de controle de constitucionalidade abstrato—identificando uma possível relação entre visibilidade proporcionada por coberturas anteriores de cada caso isolado pela imprensa e maior probabilidade de respostas contramajoritárias.

A lógica sugerida pelo problema de cumprimento (*implementation problem*), como mencionado na introdução, desafia teorias políticas clássicas e segue na contramão do ideal normativo *madisoniano*, de acordo com o qual os tribunais constitucionais deveriam ser insulados dos anseios majoritários, mormente traduzidos em agendas postas pela imprensa. Seus mecanismos de forte independência institucional os desconectam, ao menos do ponto de vista normativo, da busca por apoio “eleitoral”.

Ao contrário das teorias legalistas que afirmam que o judiciário não é responsivo com o público, teorias estratégicas, especificamente que tratam do problema de assegurar cumprimento das decisões judiciais a longo prazo, suportam a ideia de que o apoio público serviria como um escudo para manter a sua autoridade na relação com outras instituições políticas, o que a literatura levantada denomina como mecanismo de apoio público.

Embora a satisfação com determinadas decisões ao longo do tempo possa não ser o único determinante do apoio para os tribunais, estes são geralmente compreendidos como diferentes de outras instituições políticas, no sentido de que se supõe que ajam como árbitros apolíticos e imparciais, que precisam fundamentar com argumentos técnicos as suas decisões. Como resultado, até mesmo juízes que são puramente motivados politicamente provavelmente também desejam projetar a aparência de que eles tomam suas decisões de maneira imparcial.

Há intenso desacordo entre os defensores dos modelos atitudinais e legalistas sobre a motivação na tomada das decisões judiciais. Mas, desde que as percepções do público de que os tribunais são supostamente diferentes sejam suficientemente difundidas, o apoio público (difuso) é provavelmente uma função da capacidade do tribunal de transmitir a ideia de proeminência dentro do jogo político ao longo do tempo, como vários estudiosos têm argumentado. E essa construção é proporcionada por reiteradas decisões que contam com esse apoio (específico).

É importante deixar claro o que não é objeto deste estudo – não se trata de um trabalho sobre os meios de comunicação ou sobre o que é pautado pela imprensa, tampouco se a imprensa é utilizada como ferramenta política pelo STF na construção de narrativas ou reputação institucional.

Na verdade, a imprensa é absorvida no trabalho como fonte de dados, como um indicador de quais decisões judiciais têm potencial de maior visibilidade pelo público. Por essa razão, embora talvez fosse elucidativo para a interpretação dos dados, não foram observados mecanismos que justifiquem a seleção de apenas algumas decisões por parte da imprensa.

Também não é preocupação deste estudo a inserção dos ministros nos meios de comunicação, pois o mecanismo que se observa é inverso, relaciona-se

com a relação entre maior saliência de determinados temas sob controle de constitucionalidade e o resultado das decisões.

Importam as consequências para o STF, uma vez que determinados processos sejam submetidos a uma exposição maior do que outros. O que se objetiva é verificar a ocorrência ou não de matérias publicadas que envolvam processos em tramitação, o que torna possível diferenciar na amostra quais possuem maior visibilidade, e, portanto, identificar mecanismos causais que impactem a tomada de decisão judicial sob determinadas condições.

Quanto à pergunta da pesquisa, a literatura levantada aponta para uma relação positiva entre maior exposição dos casos sob controle de constitucionalidade e probabilidade de o tribunal exercer o poder de veto, declarando a política inconstitucional (procedência da Adin). Os estudos de caso encontrados foram voltados aos tribunais constitucionais da Alemanha, dos Estados Unidos e do México. Sendo assim, o trabalho adota uma estratégia de pesquisa semelhante, para observar se a teoria do mecanismo de apoio público se aplica ao Supremo Tribunal Federal com relação aos incentivos proporcionados pela maior visibilidade dos casos na imprensa, e explora outros mecanismos que motivem seu processo decisório.

A tese se encontra estruturada em sete capítulos, contando com esta introdução. No capítulo 2 são revisitados debates sobre modelos de jurisdição constitucional e principais teorias que explicam a construção do poder judicial; são resgatadas teorias que explicam comportamento judicial, com ênfase em instituições que exercem controle de constitucionalidade abstrato. E por fim, a teoria do mecanismo de apoio público, na qual a saliência das decisões na imprensa pode sinalizar uma relação entre comportamento judicial e opinião pública.

No capítulo 3 são discutidos aspectos próprios do Supremo Tribunal Federal, uma breve narrativa de sua evolução ao longo do tempo e o ambiente político no qual se insere no recorte temporal estudado. Também apresenta um estudo comparativo entre configurações institucionais dos tribunais constitucionais mais presentes na literatura levantada, como forma de buscar argumentos que possam auxiliar o entendimento do caso brasileiro e de reforçar a aplicabilidade da teoria testada.

Demonstrou-se que diversas similitudes se encontram presentes nos estudos mobilizados, com exceção da Suprema Corte dos Estados Unidos – a qual possui um sistema de jurisdição divergente e com níveis de transparência e seletividade de pauta completamente distintos. Já no caso das demais, configurações institucionais se assemelham ao objeto de estudo. A Suprema Corte Nacional de Justiça, do México, coincide com o STF até mesmo quanto ao período de reformas substanciais no judiciário. Ambas na década de 2000 passaram por alterações institucionais que foram (intencionalmente ou não) direcionadas a acentuar sua atuação política. Tanto o México quanto a Alemanha possuem sistemas análogos também no tocante à exposição (ou transparência) das decisões.

No quarto capítulo são apresentados o desenho de pesquisa, descrição dos dados, métodos e técnicas de análise utilizados nos capítulos 6 e 7.

No quinto, foi apresentado o primeiro teste de hipótese, no qual se observa de que forma o STF se comunica com o público em sua página institucional de notícias, ou seja, se existe algum padrão entre os processos que são selecionados para divulgação ou se há uniformidade de exposição (transparência total).

No sexto capítulo, principal argumento da tese, observa-se um segundo aspecto do comportamento judicial, de maior interesse para o campo disciplinar estudado, que seria o resultado das decisões de controle de constitucionalidade abstrato, que pode configurar comportamento contramajoritário ou deferente. Observou-se a possível relação entre publicações na imprensa escrita, como indicador de maior exposição à opinião pública, e os resultados das decisões judiciais.

E no sétimo, finalmente, apresenta-se a conclusão.

Sobre a metodologia e os dados, utilizou-se como unidade de análise (*proxy* para comportamento judicial) os resultados das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas, uma vez que são o principal instrumento processual de controle de constitucionalidade. E para estimar a repercussão *ex ante* na imprensa escrita, foram utilizados os acervos dos dois jornais de maior circulação no país: O Globo e Folha de São Paulo, dentro do recorte temporal proposto.

O resultado “procedente” é considerado pela literatura como contramajoritário ou seja, significa que a instituição utilizou o seu poder de veto, pois permite anular uma política (legislação) e é a forma mais largamente empregada para estimar seu comportamento enquanto ator político – também encontrados os termos “autocontido” *versus* “ativista”; “deferente” *versus* “agressivo”.

Foram consideradas improcedentes não apenas as Adins não admitidas no mérito, mas também aquelas que “aguardam julgamento” e as que tiveram “perda do objeto”, porque, na prática, resultam no insucesso para que o impetrante, ator político que iniciou o processo, obtenha o veto desejado, mantido, portanto, o *status quoda* legislação questionada.

Assim sendo, a primeira seleção foi realizada a partir do recorte temporal justificado pela reforma do judiciário (Emenda nº 45) em 2000 e encerrando em 2016. No período foram julgadas 2.705 Adins discriminadas na planilha *ADI_STF_2016* do banco de dados de dados. Desse universo, foram selecionados aleatoriamente 358 casos, com nível de confiança 95%.

Com a amostra de 358 Adins, as variáveis de interesse foram codificadas no banco de dados, que além de conter o resultado das decisões, disponibiliza uma lista de palavras-chave correspondentes ao assunto tratado no processo de controle de constitucionalidade, intencionalmente atribuídas pela autora. Há informações sobre o impetrante da ADI, legislação impugnada, data de julgamento definitivo e a ocorrência de matéria na página institucional.

Para o mesmo período foram coletadas as notícias publicadas nos dois jornais de maior circulação: o globo e FSP disponíveis no acervo digital de ambos. Dentro do universo de 838 matérias foram localizadas na FSP e 1.401 no Globo. A partir da ferramenta de busca por palavras, foram identificadas publicações encontradas que remetiam a cada decisão do STF da amostra selecionada e que haviam sido publicadas antes da decisão.

Após essa etapa, identificadas as variáveis “existência de publicação anterior ao julgamento”, os materiais encontrados foram agrupados por tópicos (temas ou casos) e palavras-chave. Por exemplo: revisão de aposentadoria de servidores de Santa Catarina ou “guerra fiscal” entre São Paulo e Amazonas

(Zona Franca de Manaus), de forma que cada Adin pudesse ser identificada individualmente nas publicações da imprensa.

Para os testes empíricos, foram identificados, no primeiro modelo, como 0 as Adins que não foram objeto de notícia posterior à decisão final na página institucional e 1 aquelas que foram divulgadas.

No segundo modelo, foram codificadas como 0 as Adins que não encontraram qualquer notícia nos jornais anterior à decisão judicial e 1 aquelas que encontraram. Por fim, acompanhando a metodologia adotada para objetos de pesquisa semelhantes na literatura, sobretudo nos modelos propostos por Vanberg (2005), Staton (2010), Carrubba (2009), seria esperada maior probabilidade de a decisão ser procedente quando houvesse publicações anteriores sobre o processo na imprensa, sendo a hipótese nula a inexistência de relação entre publicações e decisões procedentes.

A tese se insere no campo de estudos sobre comportamento de instituições judiciais e buscou contribuir com estudos que tratam do problema de cumprimento das decisões, sobretudo análises comportamentais que relacionem tribunais constitucionais com o público.

Parte-se do princípio de que o STF passou por um processo relativamente recente de fortalecimento político ao longo das mudanças institucionais ocorridas, sendo possível identificar nas constituições brasileiras uma escala evolutiva em atribuições e mecanismos de blindagem desde 1984 a 1988 (Carvalho, 2004).

Paralelamente, com maior exposição tanto dos processos decisórios propriamente ditos (a partir da transmissão em televisão aberta de suas sessões plenárias) quanto de posicionamentos individualizados de seus integrantes ou da própria instituição, há um reforçada necessidade de se trazer mais luz às teorias comportamentais que consideram o efeito da transparência.

Infelizmente não há, como observado no capítulo 4, nenhum dado relacionado ao apoio difuso por parte da opinião pública ao STF que possibilitasse, em última análise, discutir se essa maior exposição interfere positivamente na sua legitimidade institucional. O que mais se aproxima seria a confiança no judiciário (do ICJ Brasil) em comparação com outras instituições, mas não foi possível encontrar o índice de forma desagregada (para o STF). E,

portanto, escapa do alcance do estudo se o desejável efeito de apoio difuso tem sido obtido com sucesso, mas ficam questões para pesquisas futuras.

2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, COMPORTAMENTO E PODER JUDICIAL – ABORDAGENS TEÓRICAS

Neste capítulo são apresentadas variantes teóricas e os estudos empíricos no Brasil e no mundo utilizados para tratar o problema de pesquisa, qual seja, se há relação entre a visibilidade de casos sob controle de constitucionalidade, conforme sejam mais expostos na imprensa, e comportamento da instituição, estimado a partir dos resultados de suas decisões.

O capítulo se divide em cinco partes: A primeira trata de discussões clássicas sobre as relações entre política e direito, situando os tribunais constitucionais na ciência política e as discussões existentes. Na segunda, discorre-se sobre as teorias que explicam o protagonismo ou recuo dos tribunais constitucionais nos sistemas políticos, abordando como a literatura classifica o caso estudado – o Supremo Tribunal Federal. Na terceira, as principais teorias sobre comportamento judicial, com enfoque em tribunais superiores. Finalmente, na quarta e última, discute-se o modelo estratégico, no qual se ancora a parte empírica a ser apresentada nos capítulos seguintes. Por fim, as conclusões e contribuições para a agenda de pesquisa.

2.1 RELAÇÕES ENTRE JUDICIÁRIO E POLÍTICA

A ideia de freios e contrapesos permeia a relação entre direito e política, onde os atores controlam uns aos outros e encontram limites constitucionalmente estabelecidos. O controle de constitucionalidade – entendido como o mecanismo utilizado pelas instâncias judiciais para anular atos legislativos ou administrativos ordinários em conflito com a constituição – surgiu como uma característica quase universal da democracia de estilo ocidental, imprescindível ao chamado estado de direito.

Tradicionalmente a capacidade de controlar a legitimidade das leis surgiu como uma forma de limitar o poder de majorias legislativas por meio de um sistema institucional diferente da supremacia incondicionada do processo político, ou como uma maneira de reconhecer que certos direitos e garantias não são uma questão de pura conveniência. Os debates infundáveis sobre as interações entre

os mecanismos decisórios políticos e jurídicos, como Dahl (2002) sintetiza, contestam um problema que persiste, que é a dificuldade contramajoritária.

Em um sistema federal há necessidade de um tribunal com poderes para decidir se e quando as autoridades estaduais ultrapassaram seus limites e com poderes para rever a constitucionalidade de decretos legislativos e administrativos necessários à existência de um sistema político democrático. Quando o tribunal atua dentro dessa extensão de direitos democráticos fundamentais, a legitimidade de suas ações e seu lugar no sistema democrático de governo dificilmente podem ser questionados. Mas quanto mais se move fora deste âmbito, mais duvidosa sua autoridade se torna. Pois então se torna um corpo legislativo não eleito.

Entre 1835-1845, Tocqueville publicou os dois volumes de “A democracia na América”, e na altura descreveu o judiciário como uma instituição muito forte no sistema político dos Estados Unidos, contrastando com o modelo existente na França, argumentando que “o poder concedido aos tribunais americanos para se pronunciar sobre a constitucionalidade das leis é ainda um dos mais poderosos” (Tocqueville, 2010).

Por outro lado, em “O Federalista” os tribunais têm essa força questionada, uma vez que são instituições que dependem, em última instância, da escolha dos representantes eleitos para cumprir ou não com suas decisões. Na afirmação de Alexander Hamilton, o poder “menos perigoso” do Estado, distanciado nesse ponto, do legislativo, que controla o orçamento, e do executivo, que controla a espada¹, os tribunais, do ponto de vista teórico, teriam poucos poderes formais para fazer cumprir suas decisões.

Não obstante, ao longo do século XIX o controle de constitucionalidade tornou-se mais corriqueiro no sistema político norte-americano, sobretudo a partir do caso histórico *Marbury Vs. Madison*, que iniciou um precedente para invalidação de atos legislativos por parte do judiciário, em que pese o extraordinário poder de *constitutional review* em relação às leis federais não decorresse claramente do texto constitucional de 1788.

Nos sistemas constitucionais europeus, até então o controle de constitucionalidade não tinha previsão explícita, porque havia um temor de ferir

¹ In contrast to legislatures, which control the “purse,” and executives, which control the “sword,” courts enjoy few formal powers to enforce their rulings. (Staton, 2010. P. 2)

direitos do parlamento e a legitimidade de representantes eleitos, abrindo espaço para um “governo de juízes”. Somente a partir da constituição austríaca de 1920 o controle de constitucionalidade é formalmente incorporado em uma constituição, como um modelo alternativo ao norte-americano que era descentralizado (ou difuso). Assim foi idealizado o controle concentrado, que seria exercido por um tribunal de cúpula incumbido de apreciar qualquer processo que discutisse questões constitucionais – sobretudo validade das leis, mesmo de forma abstrata, ou seja, sem que houvesse uma disputa concreta envolvida.

Dessa forma, diversas constituições incorporaram a limitação ao legislativo, o que Tocqueville havia identificado um século antes como uma consequência benéfica do controle de constitucionalidade.

Em suma, não apenas a instituição do controle de constitucionalidade concentrado passou a ocupar um lugar mais comum nos sistemas políticos ao redor do mundo, mas também ao longo das últimas décadas, tribunais passaram a utilizar sua jurisdição mais ativamente, de forma a aumentar seu protagonismo na arena política - uma combinação de fatores identificados por Tate e Vallinder (1995) que culminou na expansão global do poder judicial ou judicialização da política (Stone, 1992).

Considerando o contexto desta ênfase na crescente influência judicial, os tribunais de fato se tornam instituições cada vez mais dominantes?

Desde o debate proposto por Dahl (1957), que questiona a própria natureza contramajoritária das decisões da Suprema Corte, categorizando-a como parte essencial da aliança política norte-americana², outro olhar que também relativiza a obsessão sobre o excesso de poder das cortes, dirige-se ao viés decisório dos seus posicionamentos, que demonstrariam nítido alinhamento com a opinião pública (Friedman, 2009).

Parte da literatura afirma que, embora muitas vezes dotados de amplos poderes de revisão e blindagens institucionais, tribunais constitucionais nem sempre possuem meios diretos para garantir a aplicabilidade de suas decisões. Em vez disso, o cumprimento geralmente requer a cooperação de outros atores

² Sobre o alinhamento entre decisões do STF e o legislativo/executivo, Pogrebinski (2011) apresenta um estudo sistematizado dos resultados das ações diretas de inconstitucionalidade, concluindo que pelo baixíssimo número de decisões de procedência – ou seja, que vetam a legislação – não há que se falar em papel contramajoritário, mas representativo, interpretando o STF como um tribunal autocontido.

não judiciais, até mesmo a cooperação das próprias instituições cujos atos o tribunal acabou de minar.

Nesse sentido, Vanberg (2005) pontua que “a necessidade de os tribunais dependerem de outras instituições, de certa forma, oferece aos legisladores e burocratas oportunidades de tentarem escapar às decisões judiciais contra as quais se opõem”³. Algumas decisões judiciais apresentam o problema potencial de cumprimento, uma vez que necessariamente dependem da resposta de outros atores. A influência real que os juízes podem exercer no uso do seu poder político será determinada pelas interações entre os Poderes e permeada pelos estímulos da própria sociedade.

Em certas condições os tribunais constitucionais podem ser instituições tremendamente influentes e capazes de controlar o exercício de poder político. Ao invés de observá-los enquanto instituições poderosas ou não, o objetivo é observar se sob certas condições pode haver maior responsividade com a opinião pública em decisões impactantes.

Carvalho (2004), descreve os complexos fatores que integram o cálculo dos juízes constitucionais em suas decisões:

Os juízes são obrigados a levar em consideração uma série de fatores para além das suas inclinações pessoais no plano ideológico. Um desses fatores é a opinião pública, uma vez que a falta de uma legitimidade eleitoral direta dos tribunais torna-os mais vulneráveis enquanto órgãos de soberania, especialmente quando enfrentam a vontade de majorias parlamentares ao declararem a inconstitucionalidade de atos legislativos.⁴

No Brasil o controle de constitucionalidade era difuso desde a constituição de 1891, vindo a sofrer significativa mudança apenas a partir da constituição de 1988, a qual não apenas previu a forma de controle concentrado, mas também ampliou de forma considerável o número de atores legitimados a propor uma ação

³*The need for courts to rely on other institutions to implement decisions provides legislators and bureaucrats with opportunities to attempt to evade judicial decisions they oppose.* (Vanberg, 2005, p. 7)

⁴ CARVALHO, E. (2004).

direta de inconstitucionalidade. A constituinte de 1988 inegavelmente prescreveu diversos instrumentos que asseguram um alto grau de independência judicial⁵.

Embora não seja o foco aqui discutir o grau de poder (também chamado de independência ou autoridade) judicial, no contexto brasileiro, este parece ser explicado pela delegação de poder⁶ *de jure*, no pós-CF/88 e EC n. 45 (Barbosa 2015; E. Carvalho 2010) e reforçado pelo próprio Supremo enquanto instituição (Kapiszewski e Taylor, 2008) e cujos indícios são observáveis especialmente durante o início da década de 2000, período que coincide com o aumento expressivo da transparência de suas decisões, conforme delineado em mais detalhes nos próximos capítulos.

2.2 EXPLICAÇÕES TEÓRICAS PARA DELEGAÇÃO DE PODER AOS TRIBUNAIS E SUAS REAÇÕES POSSÍVEIS – ATIVISMO X AUTORRESTRICÇÃO JUDICIAL

Um conceito comum para o poder judicial se baseia nas regras que formam a jurisdição do tribunal, regras definidas explicitamente pelas constituições, leis, regimentos internos, ou desenvolvidas pelas próprias decisões judiciais. O poder *de jure* é, nesse sentido, correspondente às premissas constitucionais ou legais que regulam garantias de independência do judiciário. Segundo Figueroa (2009), a corrida por esta construção *de jure* motivou uma série de reformas no judiciário em democracias recentes, tendência seguida pelo Brasil.

Entretanto, a concepção *de jure* não oferece uma estrutura satisfatória para abordar resultados de políticas públicas, ou seja, não é adequada para captar como essa autoridade judicial é exercida na prática. Em suma, a IJ *de jure* não

⁵Pelo menos sob o aspecto *de jure*, há ferramentas institucionais que, comparativamente com outras configurações existentes, asseguram alto isolamento de pressões por parte de outros atores políticos.

⁶ Para parte da literatura, o consentimento dos governantes seria essencial. Uma das teorias mais utilizadas é a *insurance theory*, segundo a qual o judiciário independente funcionaria como uma apólice de seguro. Pressupondo um sistema democrático competitivo, em um dado momento, o partido dominante que antes estava no governo pode se encontrar na oposição, dessa forma o judiciário pode funcionar como instrumento de disputas políticas, ou em última análise, evitar que leis indesejáveis passem. Há várias versões da *insurance theory*, sendo uma das mais conhecidas a utilizada por Ginsburg (2003) ao tratar do estabelecimento de tribunais constitucionais na Ásia e através da ausência de um partido dominante no momento da constituinte.

prevê se há alta IJ *de facto*⁷, pois esta depende também de alguns fatores adicionais⁸ (Feld and Voigt, 2003, 2006). A definição é similar à de independência judicial, que na literatura é tratada com o mesmo significado de poder judicial, sendo um estado de ideal normativo em que juízes seriam capazes de tomar decisões livres de influências externas (Cameron, 2002; Staton, 2010).

Partindo do princípio de que o resultado só ocorre quando governantes assim o desejam, ou seja, se assumirmos que a princípio é necessária uma delegação para suprir dilemas políticos como a dificuldade contramajoritária, há pelo menos quatro explicações possíveis (com algumas variantes) encontradas na literatura:

(1) a teoria da apólice de seguro⁹ (Hirshl, 2001; Ginsburg, 2003), segundo a qual o fortalecimento do judiciário, sobretudo o seu poder de controle de constitucionalidade, serviria como um seguro contra possíveis violações de direitos, ou seja, contra uma ‘ameaça majoritária’, sendo mais provável em condições de alta fragmentação partidária¹⁰;

(2) teoria da vantagem informacional do judiciário sobre maiorias políticas (Rogers, 2011), também encontrada como teoria da função representativa dos tribunais constitucionais enquanto aperfeiçoadores do legislativo¹¹ – é outra derivada do argumento de delegação deliberada, sugere que tribunais poderosos proporcionam vantagens informacionais para as maiorias políticas, eliminando as políticas adotadas sob incerteza que se revelam mal concebidas ou simplesmente ineficazes;

(3) teoria do atalho representativo (Whittington, 2003), segundo a qual a delegação teria como motivo garantir ao legislativo uma forma de mudar políticas anteriores sem necessidade de formar maiorias;

(4) Por fim, um quarto modelo deliberado de delegação sugere que os tribunais ganham poder quando os governos reconhecem a necessidade de

⁷ Replicando o modelo de Feld and Voigt (2009) utilizando dados do QOG para América Latina: Magalhães, R. (2016).

⁸ Os citados autores, por exemplo, apresentam os fatores formais (IJ *de jure*) e informais, como crenças e tradições, que podem ser cruciais para a IJ *de facto*, divididos entre fatores que podem ser modificados (IJ *de jure*, separação de poderes e liberdade de imprensa) e características intrínsecas não passíveis de mudança a curto prazo (confiança no judiciário, confiança das pessoas entre si, capacidade de ação coletiva, fracionamento étnico e crenças religiosas).

⁹ *insurance mechanism*

¹⁰ Para um estudo mais aprofundado sobre o fortalecimento do STF ao longo das reformas constitucionais brasileiras: Barbosa (2015)

¹¹ No caso do STF e suas decisões de controle de constitucionalidade abstrato: Pogrebinschi (2011)

mudanças institucionais em face de promessas inviáveis de seus arranjos constitucionais, que minam incentivos para o crescimento econômico e ameaçam a solvência do Estado (North; Weingast, 2008).

A judicialização da política¹², de forma bastante resumida, é caracterizada como um efeito das constituições democráticas no segundo Pós-Guerra, que acabou por acentuar a atuação do judiciário no jogo político (Vianna, 1999). Traz em si a dificuldade central de que o mesmo movimento que pretendia construir o primeiro modelo de democracia moderna, elevando o corpo judicial a uma condição independente e reservá-lo a função contramajoritária, também apresenta a essas instituições uma possibilidade de que avancem seu poder político-normativo, isto é, pratiquem ativismo judicial¹³.

Sobre o que fazem as instituições judiciais com tal poder delegado ou construído, há uma série de rótulos oferecidos pela vasta literatura e que ultrapassam a dicotomia entre ativismo e autocontenção, não obstante, persistem desafios quanto à indefinição e polissemia dos termos.

A discussão sobre o excessivo poder dos tribunais constitucionais é historicamente a “obsessão da teoria constitucional norte-americana” (Friedman, 2002) e reflete um debate sobre a própria função do judiciário em uma democracia, sobretudo após a o mencionado processo de expansão da judicialização da política.

O registro mais remoto do termo “ativismo judicial”, que pode ser conceituado como “juízes não-eleitos disputando a última palavra com legisladores”, é atribuído a uma matéria de 1947 da revista *Fortune*, escrita pelo historiador Arthur Schlesinger Jr. (Arguelhes, Luci De Oliveira, and Ribeiro 2012).

Neste texto, que foi amplamente lido, discutido e citado, Schlesinger traçou um perfil dos Ministros da Suprema Corte e os dividiu em grupos, “ativistas com ênfase na defesa dos direitos das minorias”, “ativistas com ênfase nos direitos de liberdade”, “defensores da auto-contenção” e “representantes do equilíbrio de forças”. Longe de se restringir a uma discussão daquele modelo constitucional, os debates ganharam força na proporção em que se observou a expansão global da judicialização da política.

¹² Termo atribuído a Tate, N. e Vallinder, T. (2000) *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.

¹³ Na terminologia dos autores, Tate, N. e Vallinder, T. (2000), a judicialização pressupõe uma orientação para o ativismo judicial (por participar do processo político).

Em suas variadas nuances, o ativismo segue acompanhado de críticas por possibilitar excessivo uso da autoridade judicial sobre áreas significantes da política, o que seria profundamente antidemocrático.

Ativismo, enquanto expansão do espaço institucional dos atores judiciais, pode ser expresso de diferentes formas – interpretações criativas das regras constitucionais (sobretudo princípios), da interação entre as leis; ampliação, por própria iniciativa, de suas ferramentas processuais e do alcance das suas decisões; ou intervenção na formulação ou execução de políticas públicas (no tocante a direitos sociais, como saúde, trabalho ou previdência).

A antítese histórica do ativismo judicial, autorrestrrição, também encontrada como autocontenção ou deferência, da mesma forma não escapa de problemas relacionados ao esgarçamento conceitual. Suas matizes giram entre deferência ou prudência, enquanto estratégia de autopreservação institucional. Por essa via, as instituições judiciais retrairiam seu espaço de atuação diante de outras.

Dentre as ferramentas que impulsionam a autocontenção, encontram-se o controle de agenda dos casos, a limitação ao acesso de litigantes à jurisdição constitucional ou a criação de barreiras procedimentais (requisitos mínimos de admissibilidade dos processos). Por outro lado, também há ferramentas interpretativas, no sentido de fomentar mais aderência aos textos (*status quo*), vinculação a precedentes e menos ampliação de teorização dos direitos constitucionais.

Tanto o ativismo como a autocontenção operam como “preferências de segunda ordem”: elas orientam a forma pela qual o juiz, diante de uma *policy* cuja constitucionalidade está em discussão, levará em conta suas preferências de primeira ordem acerca daquela *policy*” (Arguelhes, 2015, p. 233).

Por fim, dentre todas as ferramentas mencionadas que direcionam à expansão ou restrição do poder judicial existe uma linha divisória que separa aquelas que são endógenas – de iniciativa das próprias instituições judiciais – das que são exógenas – como desenho institucional, democratização, demandas sociais e comportamento estratégico dos atores políticos. Embora possam ser separadas analiticamente, podem se influenciar reciprocamente:

A dotação inicial de competências de que cada instituição dispõe, de acordo com o texto constitucional, é, ao mesmo tempo *regra do jogo e parte do que está em jogo* nas interações entre esses poderes. No dia a dia da política e da implementação da constituição, os diversos poderes (em especial, mas não exclusivamente o Judiciário) podem interpretar a Constituição vigente de modo a expandir e retrain essas competências ou até mesmo a inventar competências inteiramente novas.¹⁴

Quando o objeto de estudo se debruça sobre o comportamento judicial observável a partir dos resultados das decisões da instituição, esses conceitos são operacionalizados a partir de como a contestação a uma política/legislação questionada constitucionalmente é respondida.

Assim sendo, relevadas as limitações de tal generalização, é possível considerar ativista um tribunal que responda positivamente a ações de controle de constitucionalidade e, de outro lado, autocontido aquele que se utiliza de ferramentas procedimentais para não responder ou responder negativamente às demandas dessa natureza.

É inegável que, embora muitos processos constitucionais levistem questões formais, processuais e técnicas, existem direitos reais em discussão. O uso das ações diretas de inconstitucionalidade para discutir temas relacionados a direitos fundamentais enfraquece o argumento de que estão a serviço apenas de manter a ordem constitucional objetiva.

Na amostra alguns exemplos ilustram o quanto o limiar de interpretação constitucional é apenas secundário: ADI 3330 – que discute a constitucionalidade da utilização de cotas raciais por universidades públicas; ADI 3112 estatuto do desarmamento – registro e posse de armas de fogo; ADI 3105 – que trata sobre a possibilidade de taxaço de inativos; ADI 2398 – estatuto da criança e do adolescente, classificação etária de programas de entretenimento; ADI 2626 – verticalização das coligações partidárias, e outros inúmeros que demonstram o quão ampla pode ser a ingerência judicial nas escolhas políticas, como potencial de afetar os indivíduos até mesmo em aspectos minuciosos de sua vida privada.

2.3 TEORIAS QUE EXPLICAM O COMPORTAMENTO JUDICIAL

¹⁴Arguelhes, D. W., 2015, p. 216

Na Ciência Política há vastas agendas de pesquisa voltadas a estudos comportamentais de atores políticos. Existem algumas especificidades quanto às abordagens teóricas que trabalham com comportamento judicial.

A princípio, os estímulos existentes são diversos. Em primeiro lugar, via de regra, o momento de tomada de decisão ocorre posteriormente ao resultado de determinada política. Não só os resultados estão postos, mas também existem os conflitos a serem solucionados e problemas decorrentes daquela política/legislação – já que não há processo judicial sem um confronto de interesses antagônicos.

Em segundo lugar, boa parte dos membros do judiciário (ao menos em sistemas de *civil law*, como no Brasil) são indivíduos recrutados por regras gerais da burocracia, que não passam por processos eleitorais. Sua posição enquanto membros de tribunais superiores é consideravelmente mais estável do que a de representantes eleitos – embora varie nos diversos sistemas de composição existentes – no caso do Supremo Tribunal Federal, as chances de perda do mandato são remotas, portanto, não existe o risco de não ser reconduzido no cargo por conta de eventuais decisões desfavoráveis ao eleitorado e quase inexistente o risco de perda do cargo.

Em terceiro lugar, suas decisões, embora resultem em possibilidades excludentes, muitas vezes, são ancoradas pela lógica jurídica e nem sempre uma delas é “juridicamente impossível” – leis, jurisprudências, princípios, ao contrário do que defende a abordagem legalista, são algumas nuances do que vai ser realmente considerado na resolução de um problema. Além do mais, suas escolhas não partem de sua própria iniciativa, mas são uma resposta a um pedido formal das partes afetadas por determinada política (no jargão jurídico é a regra geral chamada de “princípio da inércia da jurisdição”).

Dentro da agenda de pesquisas sobre comportamento judicial, há trabalhos sistemáticos, empíricos e teóricos para explicar como tribunais e juízes decidem. As abordagens teóricas mais frequentes são a legalista (ou jurídica), estratégica, institucional ou atitudinal – sendo as três últimas de maior interesse para a ciência política (Segal and Spaeth 2002).

Baum (2008) resume a definição dos quatro principais modelos de estudos sobre comportamento judicial na ciência política:

Em um modelo legalista puro, os juízes querem apenas interpretar a lei da melhor forma possível. Por essa razão, eles escolhem entre resultados de caso alternativos e posições doutrinárias com base em seus méritos legais. Em um modelo de atitude pura, os juízes querem apenas fazer uma boa política pública, de modo que escolhem entre alternativas com base em seus méritos como política. Na maioria dos modelos puramente estratégicos, os juízes procuram fazer boas políticas, mas definem uma boa política em termos de resultados em seus tribunais e no governo como um todo. Assim, eles podem se desviar de sua posição política mais preferida em um caso, como forma de ajudar a garantir o melhor resultado.¹⁵

No modelo atitudinal (Segal e Spaeth, 2002 e outros), os magistrados são vistos como atores políticos que buscam objetivos políticos claros. Há uma vasta literatura empírica que testa esse modelo e frequentemente usa indicação presidencial como indicador das preferências políticas dos magistrados. A maioria das publicações encontradas são relativas ao sistema de controle de constitucionalidade norte americano, em que há nítidas diferenças entre os dois únicos partidos existentes e no qual as indicações políticas são mais claramente relacionadas como comportamento decisório dos magistrados.

Outros dois modelos são derivados do atitudinal, uma vez que partem da mesma ideia (juízes têm preferências políticas), mas consideram a existência de influências externas em seu comportamento. O modelo estratégico, em linhas gerais, traz a noção de que para entender o comportamento judicial, é necessário ponderar sua interação com outros atores relevantes. Ou seja, ao tomar suas decisões, os juízes sopesam o comportamento esperado de seus pares (as instâncias superiores são órgãos colegiados), de outros juízes de instâncias diversas (superior ou inferior), o público e os incumbentes.

O modelo institucional (ou neo-institucional), que se refere à influência de outras características institucionais do órgão ao qual pertencem. Ele explora, por exemplo, diferenças em regras sobre indicação dos magistrados, tempo de

¹⁵*"In a pure legal model, judges want only to interpret the law as well as possible. For this reason they choose between alternative case outcomes and doctrinal positions on the basis of their legal merits. In a pure attitudinal model judges want only to make good public policy, so they choose between alternatives on the basis of their merits as policy. In most pure strategic models judges seek to make good policy, but they define good policy in terms of outcomes in their court and in government as a whole. Thus they may deviate from their most preferred policy position in a caase as a way of helping to secure the best outcome".(Baum, 2008, p. 6)*

mandato ou hipóteses de destituição, como características institucionais entre diversos tribunais constitucionais, para explicar as variações no comportamento dos atores (Brace e Hall, 1995; Choi et al. 2010).

Por fim, o modelo legalista, segundo o qual os magistrados seriam árbitros imparciais do direito, de forma que seus traços pessoais e crenças não teriam qualquer relação com suas decisões.

Abordagens legalistas ou, como Baum (2008) denomina, com componente legal, descrevem que o objetivo principal do juiz seria dar a melhor interpretação ao direito (ou dar o melhor sentido, do ponto de vista normativo) às leis. Essa tradição ainda hoje é muito influente na cultura jurídica, embora um pouco menos no movimento do direito empírico, onde cada vez menos pesquisadores aceitam a explicação. Baum (2008) estabelece, ainda, que esses componentes legalistas podem ser identificados em uma escola conhecida como institucionalismo histórico (Gillman, 1999; Whittington, 2005), embora sejam enfatizadas as relações entre tribunais e o regime político de forma mais ampla.

Os argumentos contra o modelo legalista provêm de duas fontes principais, ainda conforme Segal (2011), “aqueles que se opunham filosoficamente à ideia de que a decisão judicial é uma crença sincera de que sua decisão representa a melhor interpretação do que a lei exige”. Sob a última abordagem, virtualmente qualquer decisão poderia ser consistente, uma vez que o juiz tenha sinceramente convencido de que é legalmente apropriada. O problema mais básico desse modelo é que não é falseável, não é capaz de oferecer uma explicação válida sobre o comportamento judicial.

Assim alguns dos próprios ministros parecem se considerar fidedignos intérpretes da lei, ou pretendem fazer essa ideia crível quando questionados em entrevistas sobre se considerarem ativistas ou não:

Em entrevista para o portal “Consultor Jurídico” em 21 de fevereiro de 2010, quando perguntado se um determinado entendimento do STF não seria um exemplo de “ativismo judicial”, o Ministro Ayres Britto respondeu: “Eu odeio essa expressão, ativismo judicial, porque ele é proibido. O juiz não pode ser ativista. Não pode ditar nem aditar lei, mas apenas interpretar de uma forma mais arejada.”

(...)

No discurso proferido pelo Ministro Celso de Mello em 23/04/2008, por ocasião da posse do Ministro Gilmar Mendes

como Presidente do Supremo Tribunal Federal. Disse o Ministro Celso de Mello: “Nem se censure eventual ativismo judicial exercido por esta Suprema Corte (...) Na realidade, o Supremo Tribunal Federal, ao suprir as omissões inconstitucionais dos órgãos estatais e ao adotar medidas que objetivem restaurar a Constituição violada pela inércia dos poderes do Estado, nada mais faz senão cumprir a sua missão constitucional e demonstrar, com esse gesto, o respeito incondicional que tem pela autoridade da Lei Fundamental da República.”(Arguelhes, Luci De Oliveira, & Ribeiro, 2012, p. 43)

Não obstante todas as críticas aos modelos legalistas, Oliveira (2002) afirma que sua inserção na arena política seria diferenciada pelo apego dos ministros a uma identidade fundada na ideologia profissional e no mérito do conhecimento técnico-jurídico, o que os distinguiria de outras elites políticas (Werneck Vianna, Burgos, and Salles 2007).

De fato, a legislação tem uma influência independente e mensurável. Isso não requer, no entanto, uma abordagem determinista ou mecânica para a tomada de decisões judiciais e não é muito diferente de ver a lei como uma força gravitacional na tomada de decisões. Determinar seu impacto não é muito diferente de determinar o de outros fenômenos sociais, e obviamente as decisões devem mudar na medida em que atos normativos são alterados, mantendo constantes fenômenos alternativos. Também é da mesma forma influente o posicionamento de instâncias superiores quando se observam instâncias inferiores:

Isto é mais fácil de visualizar no caso de *stare decisis* verticais, em que as implicações estratégicas podem ser bastante complexas, mas a essência de testá-las requer pouco mais do que determinar como decisões de tribunais inferiores mudam à medida que decisões judiciais superiores mudam após o controle de outros fatores relevantes, como características do caso e as preferências dos juízes de primeira instância.¹⁶

¹⁶ “This is easiest to see in the case of vertical *stare decisis*, where the strategic implications can be quite complex, but the essence of testing them requires little more than determining how lower court decisions change as higher court decisions change after controlling for other relevant factors such as case characteristics and the preferences of lower court judges”. (Segal, Jeffrey. Orgs.: Box-steffensmeier, Dino, & Leavitt, 2016, p.3.)

O principal argumento da abordagem estratégica, que norteia este texto, é que os juízes optam por ações percebendo que suas escolhas possibilitam resultados políticos em conjunto com a ação de outros atores que reagem a essas decisões.

Diversas teorias sobre processo decisório judicial admitem que juízes são motivados por ideologia ou preferências políticas (Segal, Spaeth, 2002; Sunstein et al., 2006) e se comportam estrategicamente entre seus pares e perante outros atores externos na escolha de suas preferências políticas (Epstein, Knight, 1998; Helmke, 2005; Staton, 2010).

A literatura estratégica, mais ajustada a este trabalho, parte da ideia de que o comportamento judicial é interdependente com relação às preferências individuais limitadas pelas de outros atores, regras internas institucionais e ambiente externo – incluindo a relação entre poderes e a opinião pública (Epstein, Knight, 1998).

Ao observar o judiciário, é possível também concluir que em muitos sistemas, incluído o brasileiro, há idiosincrasias institucionais que separam os atores judiciais a depender dos níveis hierárquicos em que se encontram. Um juiz em carreira inicial não encontra os mesmos estímulos que um desembargador de tribunal regional que, por conseguinte, não são iguais no caso de ministros em tribunais superiores, sobretudo tribunais com jurisdição constitucional.

Sobre os incentivos considerados ao analisar tribunais constitucionais, com enfoque nessas variáveis que explicam seu comportamento, dentre as mais encontradas em pesquisas empíricas, são encontrados pelo menos cinco grandes grupos:

- (1) preocupação com a reputação institucional (Cameron & Kornhauser, 2009; Garoupa, Ginsburg, & Franklin, 2010; Magaloni, Magar, and Sánchez 2010), para um direcionamento mais específico ao Brasil (Bolonha, C.; Vasconcelos, D; Mattos, 2017)
- (2) processo decisório individual ou coletivo (Arlota and Garoupa 2014;); No Brasil há alguns estudos sobre posicionamento individual dos ministros e o dissenso (Silva, M. 2018); influência do voto do relator (Silva, V. 2015).

- (3) alinhamento com o chefe do executivo que indicou os ministros (Arlota & Garoupa, 2014; Desposato, Ingram, & Lannes, 2015)
- (4) impactos políticos e/ou sociais estimados antes da tomada de decisão (Caldeira, Wright, and Zorn 1999; Epstein, Lee; Landes, William M.; Posner 2017);
- (5) Interações com o executivo e o legislativo – risco de descumprimento das decisões e opinião pública (Carrubba, 2009; Hall 2014; Staton, 2010; Vanberg, 2005). Todos criticam os argumentos anteriores por não tratarem do problema de implementação das decisões.

A lógica do potencial risco de descumprimento de decisões permanece importando mesmo quando há altos níveis de independência/autoridade judicial, já que conflitos entre poderes não são eventos raros nas interações com o executivo e o legislativo:

As pressões de outros poderes são irrelevantes se os tribunais forem legítimos (...) não é que as pessoas gostem particularmente das implicações políticas de todas as decisões judiciais. Pelo contrário, haverá políticas que são ofensivas para as majorias. A chave é um compromisso normativo com a adequação do mecanismo de controle de constitucionalidade. Esse compromisso normativo com o direito supera os interesses políticos. Por este motivo, o problema fundamental é resolvido por crenças públicas na legitimidade judicial¹⁷.

Quando o público (eleitorado) tende a não aceitar restrições à autoridade judicial e quando há capacidade de coordenação, as instituições judiciais encontram o apoio necessário para influenciar resultados políticos efetivamente. Sob essas condições, portanto, os tribunais constitucionais encontram o problema fundamental de tomadas de decisões– o público serve como uma fonte de poder ou capital político, o que é chamado de mecanismo de apoio público ao poder judicial.

17Interbranch pressures are largely irrelevant if courts are legitimate. It is critical to stress the normative basis of this argument. It is not that people particularly like the policy implications of every judicial decision. On the contrary, there will be policies that are offensive to majorities. The key is a normative commitment to the appropriateness of the constitutional review mechanism. This normative commitment to law trumps policy interests. On this account, the fundamental problem is solved by public beliefs in judicial legitimacy.(Staton, 2010, p. 13)

No Brasil, um exemplo dos corriqueiros choques nessas interações, sobretudo com o legislativo, foram as reformas após a década de 2000 que possibilitaram importantes decisões judiciais ficarem sob a responsabilidade de apenas um ministro (decisões monocráticas).

Em 2013 houve uma proposta de emenda constitucional (PEC 33) para restringir decisões do STF – dentre as mudanças haveria vedação à suspensão de liminar de proposições em tramitação no congresso, lei ou emenda constitucional por decisão monocrática de ministros em mandados de segurança, Adins ou ADCs. A PEC foi uma reação do legislativo¹⁸ iniciada pela decisão judicial que impôs restrição de alguns direitos a novos partidos por liminar concedida por Gilmar Mendes na ADI 4352, na decisão sobre a minirreforma eleitoral.

Para eliminar incentivos para deferência judicial, instituições judiciais devem possuir apoio público suficiente e o público deve ser suficientemente informado sobre as decisões que serão reforçadas (Carrubba 2009). A explicação falha quando não há a crença de que o controle de constitucionalidade é uma forma legítima de resolver conflitos políticos ou simplesmente quando as informações são esparsas, decisões incompreensíveis de modo que o público não capte o que é definido em determinada decisão judicial. A imprensa, nesse sentido, seria uma chave para compreender o mecanismo, por conectar o público a essas interações entre os atores políticos (Baird, 2006).

Indiscutivelmente há falhas no presente modelo, ao utilizar a imprensa escrita como indicador de visibilidade ou conhecimento pelo público. Em primeiro lugar, uma lógica específica motiva agenda e *framing* do que será noticiado, de forma que nem todos os temas amplamente conhecidos serão necessariamente coincidentes com o que é publicado em grandes jornais. Em segundo lugar,

¹⁸ Em uma matéria publicada pelo Globo, foram encontradas as seguintes afirmações de um deputado comentando a liminar: “Um ministro sozinho sustar uma decisão tomada pela maioria do Parlamento? Se quer tomar decisão, que convoque o pleno. Como aconteceu no caso dos royalties ou na semana passada (projeto que limita novos partidos), em que parece que um ministro tomou partido em relação a um debate que se trava na Câmara e no Senado. Não é razoável que decisões monocráticas sustentem o debate que está ocorrendo no Parlamento (...) Isso é obscurantismo, autoritarismo da pior qualidade praticada pelo Supremo. Se há inconstitucionalidade, que se vote e depois se exerça o poder de Suprema Corte, de encontrar a inconstitucionalidade. Mas impedir o debate é censura, é uma postura de capital do mato do ministro Gilmar Mendes, que está desacostumado com democracia (O Globo, “Dois pra lá, dois pra cá”, 05 de maio de 2013)

também é possível argumentar que essas informações (notícias) não necessariamente tenham um alcance massivo.

No entanto, embora o real efeito do que é noticiado não possa ser capturado no público, presume-se que é considerado no cálculo na tomada de decisão judicial e é o que importa na lógica dos modelos de apoio público. Seria impossível, como justifica Staton (2010), entrar na mente dos ministros no momento da decisão e saber qual a perfeita medida de crença sobre quais decisões seriam objeto de cobertura pela imprensa.

A crença da instituição judicial na probabilidade de que determinada decisão seja amplamente acessível pelo público, portanto, pode ser capturada pela visibilidade *ex ante* de determinados processos, ou seja, se o caso a ser decidido já era uma temática de interesse da imprensa. A cobertura anterior, portanto, seria uma forma intuitiva de estimar as crenças sobre a probabilidade de cobertura posterior à decisão.

2.4 MODELO ESTRATÉGICO: COMPORTAMENTO JUDICIAL E OPINIÃO PÚBLICA

Baum (2008) inicia seu livro descrevendo vários exemplos de juízes da Suprema Corte dos EUA expondo suas opiniões em grandes jornais, observando que, apesar de os discursos serem muito diferentes, possuem em comum a clara intenção de se comunicar com distintos públicos (ou auditórios, para traduzir de em um sentido mais próximo).

Como argumentado no início, para atores políticos convencionais é fundamental ter uma boa relação com o público, sendo as eleições o principal estímulo para se buscar uma estratégia de comunicação (Downs, 1957, Powell, 2000, Vanberg, 2005, Staton, 2010). Mas que estímulos tornariam a estratégia interessante para juízes de tribunais de cúpula, que não dependem diretamente do eleitorado?

A discussão também se relaciona com a teoria apoio institucional delineada por Easton (1975), segundo a qual é possível concluir que pessoas mais atentas aos tribunais seriam mais susceptíveis de aceitar a “mitologia da neutralidade judicial e objetividade na tomada de decisões” (Caldeira e Gibson, 1995; Gibson,

Caldeira e Baird, 1998), de forma a manter uma crença profunda entre a população na legitimidade do tribunal enquanto instituição.

Maior conhecimento estaria associado à percepção de que os juízes são diferentes, que eles confiam na lei e não em valores na tomada de decisões, que são "objetivos"¹⁹, e técnicos, o que, de acordo com os citados autores, contribui fortemente para a legitimidade dos tribunais perante a sociedade, e, por outro lado, maior segurança ao monitoramento e cumprimento de decisões judiciais.

De forma diferente dos políticos elegíveis, membros do STF são nomeados de forma cooperativa entre executivo e legislativo (indicados pelo Presidente da República, confirmados pela maioria absoluta do Senado Federal). Além do mais, não possuem mandatos temporários, mas permanentes. Uma vez que ocupam a função, as chances de destituição são quase nulas.

Não obstante, é consenso na literatura que, em várias dimensões relevantes, ainda que existam especificidades contextuais, membros de tribunais constitucionais são seres políticos. No caso da Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, Posner (2005) menciona que os conflitos não raros com o Congresso acabam rendendo casos épicos, e o mesmo pode ser relatado no Brasil, especialmente nas últimas décadas. Dessa forma, durante sua exposição ao escrutínio público, pode ser esperado um comportamento paralelo ao de políticos comuns.

Na literatura há diversos trabalhos que buscam uma explicação a partir de uma perspectiva estratégica. Alguns com foco na Suprema Corte dos Estados Unidos (Ferejohn & Weingast, 1992), outros em política comparada (Epstein, Knight e Shvetsova, 2001; Helmke, 2005), na Corte Constitucional Federal na Alemanha (Vanberg, 2005) e, finalmente, na Suprema Corte mexicana (Staton, 2010).

Outros sugerem que tribunais constitucionais são responsivos com preferências do legislativo e do executivo, com a opinião pública (Mishler & Sheehan, 1993; McGuire et al., 2009; Carrubba & Zorn, 2008) e, finalmente, que

¹⁹ Baum (2006) apresenta uma metáfora irônica do "juiz como Mr. Spock", comparando-o ao personagem fictício (e não humano) cujas atitudes eram desprovidas de egoísmo e emoções, na busca pelo bem comum. "*Thus there is an element of Mr. Spock in the judges of the pure legal and attitudinal models, judges who act without emotion or self-interest in order to advance the general good. As the leading expert on Mr. Spock explained, "In the Vulcan culture, one simply does what is right" (Nimoy 1977, 104)*" (Baum, 2006, p. 18)

os juízes consideram preferências tanto do público quanto do governo (Epstein et al., 2001; Ramseyer & Rasmusen, 2001; Helmke, 2005; Vanberg, 2005).

Dando continuidade a esses esforços, o presente estudo analisa o comportamento do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo a partir de suas decisões de controle de constitucionalidade abstrato, colocando como variável a maior visibilidade de alguns casos proporcionada pela imprensa.

2.4.1 Teoria do Apoio Público e Poder Judicial

A relação entre o tribunal constitucional e outros ramos de poder político não existe em um vácuo. Nas democracias avançadas, como já afirmado, políticos precisam de apoio público para se manter no poder. Tal apoio poderia, portanto, teoricamente proporcionar um mecanismo de fortalecimento para decisões judiciais

No entanto, o mecanismo identifica as condições em que os tribunais restringirão o governo. Não significa o princípio de que os tribunais sempre restringem, mesmo que sejam amplamente apoiados. Vanberg (2005) resume as duas condições em que a estrutura pode funcionar: (1) tribunais devem dispor de apoio público suficiente; (2) informações sobre decisões judiciais devem ser transparentes.

A primeira condição é endógena às interações entre judiciário-governo. Como resultado, os juízes dispõem apenas parcialmente do controle sobre os limites de seu poder, ou seja, apenas sobre a transparência. As relações públicas do judiciário, especialmente tribunais superiores, podem ser compreendidas em parte como um esforço para construir a transparência com que o trabalho é conduzido dentro da instituição. E, ainda, há ampla evidência de que o tribunal enquanto instituição percebe essas relações com o público como uma forma de desenvolver as crenças em sua legitimidade judicial.

A comunicação com o público, nesse sentido, é necessária para construir a legitimidade. Seria, portanto, esperado que tribunais fossem mais propensos a exercer seu poder quando o público é informado (e pode compreender suas decisões).

Assumindo que as preferências do público constituam o maior incentivo para a ação política nos ramos eleitos do governo, então é possível concluir que a vontade do público (eleitorado) influencia a escolha a respeito das decisões jurídicas. Então, onde eleitores estão dispostos a tolerar que as decisões não sejam cumpridas ou que tribunais excessivamente ativos sejam disciplinados, os tribunais constitucionais não terão respaldo necessário para exercer autoridade significativa.

Por outro lado, quando o eleitorado apoia o judiciário mais ativista e tem capacidade de coordenação suficiente para se constituir uma ameaça, os tribunais encontram condições de influenciar resultados políticos efetivamente (Carrubba, 2009; Stephenson, 2004).

Para este trabalho também é necessário incorporar outra condição central para compreensão do mecanismo investigado, que é a transparência como ferramenta de comunicação com o público.

Além disso, quanto maior a probabilidade de o público perceber um conflito entre seu governo e o tribunal, e quanto mais sensível à sanção pública do governo, maior a liberdade de atuação para o tribunal. Assim, quando o tribunal tem o apoio do público, pode decidir contra os governos e obter consentimento mesmo quando os governos preferissem não cumprir a decisão de veto.

Dessa forma, os públicos podem atuar como um mecanismo de apoio para tribunais, como Carrubba (2009), Vanberg (2005), Staton (2010), Stephenson (2004) e Vanberg (2005). No entanto, as previsões do modelo vão além do que esses acadêmicos derivam em pelo menos duas maneiras importantes. Em Staton (2010) e Vanberg (2005), o público deve estar ciente e ter um interesse no resultado desse caso particular, para que os governos respeitem as decisões judiciais que, de outra forma, escolheriam ignorar.

Já em Carrubba (2009), a mera possibilidade de um público tomar conhecimento do caso, combinada com um apoio difuso às regras do regime, é suficiente. Assim, os requisitos cognitivos sobre interesse público e envolvimento no processo judicial são muito menores.

Vanberg (2005) simplifica a relação de forma dicotômica. Em um ambiente em que há transparência, a resposta dos atores políticos a uma decisão judicial

pode ser monitorada de forma mais efetiva. E os indivíduos se tornam mais conscientes às possíveis reações adversas a essas decisões, como por exemplo, tentativas de burlar. Em um ambiente sem transparência, obviamente, o fenômeno se torna imperceptível pelo público.

Outro componente a ser considerado é a preferência dos dois atores envolvidos na relação – judiciário e legislativo. Quais os incentivos para ambos? Os resultados para o tribunal estão em função de dois componentes: primeiro, há uma preferência sobre a legislação/política sob revisão, que pode ser divergente ou convergente, e o resultado é atingido quando há uma decisão definitiva sobre a questão (modelo atitudinal, Segal e Spaeth, 1993).

Alternativamente, é possível interpretar essas preferências a partir de uma preocupação judicial com critérios jurídicos que determinam constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Em outras palavras, o modelo está aberto a uma interpretação legalista, bem como à interpretação padrão que os juízes são politicamente motivados.

Para pensar no custo de manter total transparência ou não, também deve-se considerar que o insucesso de uma decisão, que poderia ser hipoteticamente ilustrado como um descumprimento, traria consequências negativas para o tribunal, uma vez que enfraqueceria a imagem, desafiando seu papel no processo de formulação de políticas e demonstra sua relativa fraqueza. Portanto, como resultado, os juízes também têm uma preocupação institucional: prefeririam evitar a evasão bem-sucedida de uma decisão, hipótese testada para o STF no capítulo 4, com relação ao padrão de escolha de decisões a serem divulgadas como notícias *ex post*.

2.4.2 Transparência e reputação institucional

Transparência pode ser um conceito muito amplo ou trivial. Inserido nas teorias de apoio público, seria uma variável que permitiria capturar a probabilidade de que os indivíduos se tornem conscientes de uma 'tentativa de descumprimento ou evasão de uma decisão judicial', ou mera possibilidade de um público tomar conhecimento do caso.

Já para a teoria do apoio difuso ou específico, relaciona-se com estratégias de construção e manutenção de legitimidade institucional. Nesse sentido amplo, pode ser influenciado por muitos fatores. Nessa seção discute-se que influências são particularmente centrais.

A literatura levantada encontra como principais variáveis de interesse visibilidade alcançada pela cobertura da imprensa, seleção institucional para divulgação, temática do caso (amplitude de interesses da sociedade ou de instituições políticas envolvidas) e a complexidade do caso.

Há poucos estudos empíricos sobre o comportamento do STF focado nas interações com o público, tampouco com a imprensa (enquanto intermediária nessa relação) para que se tenham exemplos de como operacionalizar esse conceito como variável. No entanto, é possível perceber que o que a literatura denomina como “transparência”, na verdade se ajusta melhor ao contexto presente se denominado como visibilidade ou exposição.

A princípio, no Brasil todas as decisões judiciais são transparentes e acessíveis ao público externo (a menos que estejam sob sigilo de justiça) e é por essa razão que talvez o termo “transparência” cause certa confusão quando transportado para o estudo de instituições judiciais, já que a transparência seria completa.

Diante da extensa agenda de trabalho do STF já comentada – que resulta em um universo de processos 10 vezes maior do que tribunais constitucionais semelhantes²⁰ – nem todos atraem, a princípio, a atenção do público. Há dois pilares que justificam o tratamento diferenciado desses processos mais “expostos” – se são previamente alvo de atenção pela imprensa ou se são selecionados pela própria instituição para divulgação ao público externo (o que inclui comunicados de imprensa).

Uma pequena parcela da população exerce influência sobre a opinião massiva da população como um todo. Editoriais de jornais, jornalistas, escritores, políticos, especialistas e grupos de interesse. Muitos estudos imputam a esses grupos específicos consideráveis efeitos no desenvolvimento do conhecimento e

²⁰ No capítulo 3 alguns dados dos principais tribunais constitucionais estudados dentro desse problema de pesquisa são comparados.

opinião do público sobre temas particulares através dos filtros e outras ferramentas que direcionam o discurso das elites para as massas.

A capacidade de controlar níveis de visibilidade (formando a opinião pública), sugere que juízes e políticos estarão particularmente atentos aos formadores de opinião para avaliar a atenção do público em potencial (e a opinião pública) sobre uma questão específica.

Alguns grupos específicos possuem inegavelmente maior interesse na transparência, uma vez que isso significa maior conhecimento sobre os temas debatidos na esfera judicial, qual o posicionamento final do tribunal de cúpula e possíveis manobras de burlar a decisão.

A capacidade das oposições de aumentar a transparência é condicionada pelo seu ambiente institucional e pelas características da questão em jogo. Processos legislativos que são abertos ao público, que permitem que grupos de oposição iniciem audiências públicas, ou moldem a agenda de audiências de comissões ou discussões de plenário, aumentem a capacidade das audiências do comitê de oposição ou o debate no plenário, aumentam a capacidade da oposição de chamar atenção à evasão legislativa.²¹

Alguns desses grupos podem ser identificados de maneira intuitiva, observando qual a parte autora das ações judiciais, e um exemplo mais claro são partidos de oposição, por exemplo, identificados por Carvalho (2010), como os que fazem mais uso das ações diretas de inconstitucionalidade, uma vez que as utilizam como forma de continuar batalhas judiciais perdidas ou ameaçadas no legislativo²². Nesse sentido, também Taylor (2008).

A transparência também depende de outros fatores além do ambiente institucional e das ações de atores externos interessados em mobilizar a

²¹ *However, the ability of the oppositions to increase transparency is conditioned by its institutional environment and by the characteristics of the issue at stake. Legislative processes that are open to the public, that allow opposition groups to initiate public hearings, or to shape the agenda of committee hearings or floor debate, enhance the ability of the opposition committee hearings or floor debate, enhance the ability of the opposition to call attention to legislative evasion.* (Vanberg, 2005, p. 46)

²² "Os legitimados ativos do art. 103 da CF foram, sem dúvida, responsáveis pelo esvaziamento do controle difuso. A preferência pelo modelo concentrado faz-se presente sob dois pontos de vista: 1) Ponto de vista político: a ausência de custo político para quem propõe, a possibilidade de veto de uma proposta do Executivo ou da maioria legislativa, o caráter de maior visibilidade de uma ação direta de inconstitucionalidade e seu efeito midiático provocado pela abrangência *erga omnes* do julgamento" (Carvalho, 2010, p. 196).

coletividade. Características do próprio caso em questão podem ser determinantes, tornando mais difícil monitorar até mesmo o significado da decisão. A linguagem técnica usualmente empregada pelos magistrados nos acórdãos e votos já dificulta consideravelmente o entendimento de um público mais amplo, mas quando o tema é mais complexo, essa compreensão e, conseqüentemente, transparência, fica bastante limitada.

O aumento da complexidade pode ser inclusive uma ferramenta utilizada intencionalmente para diminuir a transparência. Vários métodos podem ser usados, a formulação precisa de um posicionamento de um voto, por exemplo. Quanto mais precisa, com fundamentos claros em princípios constitucionais e implicações diretas para determinada política, mais fácil monitorar seu resultado.

Instituições judiciais também podem ter a iniciativa de aumentar a probabilidade de exposição de determinadas decisões. Por exemplo, em um estudo cuidadoso da Suprema Corte mexicana, em trabalho já citado, Staton (2003) investigou o uso estratégico da assessoria de imprensa do tribunal para aumentar o conhecimento público sobre decisões que podem ser contestadas por maiorias legislativas.

Transparência é uma condição necessária para o mecanismo de apoio público, já que este pressupõe conhecimento sobre o que é decidido na arena judicial/política. Entretanto, não é suficiente para gerar apoio institucional em uma perspectiva mais ampla.

Quanto ao apoio institucional, costuma ser dividido entre duas espécies: apoio específico e apoio difuso, como inicialmente propôs Easton (1965). Há uma distinção crucial entre suporte específico e difuso.

O apoio específico é o consequência direta de resultados que satisfazem demandas específicas. Ele flui das atitudes favoráveis e da predisposição estimulada pelos resultados percebidos pelos membros para atender às suas demandas à medida que elas surgem ou se antecipam. O apoio difuso, por outro lado, não está diretamente ligado a recompensas e satisfações de materiais específicas ou a coerção. Não pode ser entendido como uma compensação pelo cumprimento de demandas. O apoio difuso é um sentimento de ligação ou lealdade às autoridades, regime ou comunidade política que é mais ou menos independente de benefícios específicos. Como um reservatório de boa vontade, não é facilmente esgotado por desapontamento com decisões isoladas. Deve-

se notar que o apoio específico e difuso não são, em última análise, completamente distintos: cada tipo de apoio transborda para o outro e o influencia.²³

Observando a relação entre os tribunais constitucionais e o público, volta-se à questão da legitimidade relacionada à sobrevivência das instituições. Tendo em conta que se o apoio específico e difuso se encontram conectados, é possível concluir que o apoio difuso pode relativizar o efeito danoso de decisões impopulares, porém pode ser erodido pela queda do apoio específico ao longo do tempo (Baird, 2006; Gibson; Caldeira; Baird, 1998).

Maior consciência estaria associada à percepção de que os juízes não seriam como os políticos comuns, uma visão que contribui fortemente para a legitimidade dos tribunais. E os cidadãos adquirem essa imagem pelo efeito de enquadramento de atitudes políticas e sociais.

Enquadramento é o processo pelo qual uma fonte define e constrói uma questão política ou controvérsia pública. Ao enquadrar um problema de uma determinada maneira, um ator define suas causas e consequências e define os critérios para avaliar a exatidão da solução. Talvez os cidadãos adotem uma visão não crítica e irrealista, porque é a opinião que os juízes propõem. Tribunais e juízes em nações de tradição *civil law* procuram aparecer para dar opiniões formais baseadas fortemente em símbolos²⁴.

Observando frequentes posicionamentos do ministro Luis Barroso, repetidamente atribui ao STF o papel de “iluminista”, em um trecho de um de seus artigos é possível entender como se utiliza fortemente do símbolo da mitologia da

²³Easton draws a crucial distinction between specific and diffuse support. Specific support is the direct result of outputs that satisfy specific demands. It flows from the favorable attitudes and predisposition stimulated by outputs that are perceived by members to meet their demands as they arise or in anticipation. Diffuse support, by contrast, is not linked directly to specific material rewards and satisfactions or to coercion. It cannot be understood as a quid pro quo for the fulfillment of demands. Diffuse support is a sense of attachment to or loyalty for the authorities, regime or political community that is more or less independent of specific benefits. As a reservoir of good will, diffuse support is not easily depleted through disappointment with outputs. It should be noted that specific and diffuse support are not, in the final analysis, completely distinct: each kind of support will spill over to the other and influence it. (Miller, 1971, p. 201)

²⁴Framing is the process by which a source defines and constructs a political issue or public controversy. By framing an issue in a certain fashion, an actor defines its causes and consequences and sets out the criteria for evaluating the correctness of the solution. Perhaps citizens adopt an uncritical and unrealistic view because it is the view that judges themselves promulgate. Courts and judges in civil law nations seek to appear to render formalistic opinions relying heavily on symbols. (Gibson; Caldeira; Baird, 1998, p. 345)

legalidade, como se dissesse respeito uma arena decisória divorciada de interesses espúrios ou mesmo valores equivocados, estes atribuídos à política.

Além do papel representativo, descrito no tópico anterior, supremas cortes desempenham, ocasionalmente, um papel iluminista. (...) o termo iluminista está sendo empregado para identificar decisão que não corresponde à vontade do Congresso nem ao sentimento majoritário da sociedade, mas ainda assim é vista como correta, justa e legítima (Roberto Barroso 2017).²⁵

Em resumo, há constantemente uma exteorização de mensagens legitimadoras, direcionadas a símbolos de justiça, objetividade judicial e imparcialidade.

Infelizmente escapa deste estudo se o enquadramento (*framing*) por parte da imprensa direciona a argumentos capazes de impactar positivamente o apoio institucional difuso.

Para a Suprema Corte dos Estados Unidos, Baird e Gangl (2006) trazem uma abordagem que trata especificamente sobre os processos de (des)construção do mito da legalidade:

Uma explicação para a popularidade da Suprema Corte em relação a outras instituições é que a cobertura da mídia das atividades da Corte é amplamente apolítica, com pouca ou nenhuma discussão sobre as razões subjacentes às decisões tomadas por seus membros (...) Em contraste, a mídia analisa obsessivamente as deliberações políticas no Congresso (...) Hibbing e Theiss-Morse (2002) sugerem que o foco da mídia no conflito político é uma das razões pelas quais muitos cidadãos criticam a barganha no processo legislativo²⁶.

²⁵Barroso, R., 2017, pp. 37 e 41

²⁶A commonly advanced explanation for the popularity of the Supreme Court relative to other institutions is that media coverage of Court activities is largely apolitical with little or no discussion of the underlying rationale for the decisions it renders (Franklin & Kosaki, 1995; Hibbing & Theiss-Morse, 2002, 1995; Spill & Oxley, 2003). In contrast, the media obsessively scrutinizes political deliberations in Congress (Hetherington, 1998; Hibbing & Theiss-Morse, 1995). Hibbing and Theiss-Morse (2002) suggest that the media's focus on political conflict is one reason that many citizens are critical of the bargaining and compromise in the lawmaking process. (Baird, Gangl, 2006, p. 598)

As autoras argumentam que a legitimidade institucional da Suprema Corte dos Estados Unidos pode ser atribuída à diferença de enquadramento propiciado pela imprensa ao longo do tempo à qual a opinião pública é submetida²⁷. Não foram encontrados estudos que examinem a relação entre a cobertura da imprensa sobre o STF e o impacto na opinião pública, no Brasil. Permanece a ideia como sugestão para estudos futuros.

2.5 IMPRENSA E OPINIÃO PÚBLICA

Um esclarecimento se faz necessário sobre a escolha de matérias publicadas na imprensa como indicadores de maior exposição de determinados processos do STF à opinião pública.

A visão de opinião pública como conjunto de crenças sobre juízos de valor ou significados morais, dialoga com a perspectiva do papel dos atores que podem ser entendidos como “formadores de opinião”. A opinião dos grupos, veiculada por redes de comunicação, apenas se torna importante quando tal grupo se transforma em público.

A dinâmica de formação de opinião do grupo pressupõe um prévio consenso prévio sobre o tema. O fluxo da informação começa na verbalização desse consenso (discurso), e culmina na discussão e a troca de informações.

A opinião, portanto, pode ser formada de baixo para cima, quando determinados atores se articulam, ou de cima para baixo, a partir de informações distribuídas através de meios de comunicação de massa.

A imprensa, nesse sentido, é um fator de influência central na formação e mudança da opinião pública. As informações contidas em seu discursos e a consciência política do público ao qual se direciona, são determinantes quanto aos graus de atenção e capacidade de avaliar os valores e opiniões contidas nesses discursos. Ou, como no estudo de Baird e Gangl (2006), a linguagem

²⁷ Para testar a sensibilidade do público à linguagem, as autoras propuseram um experimento, expondo grupos distintos a vinhetas hipotéticas sobre a cobertura do processo de tomada de decisão do Tribunal em um processo judicial hipotético. Metade dos inquiridos recebeu uma notícia de uma decisão era representada como puramente legalista. A outra metade, exposta às preferências ideológicas e às estratégias de barganha dos juízes, para examinar se a estima pública pela Corte estaria enraizada na percepção equivocada de que os procedimentos da Corte são relativamente imunes à política de uma forma mais típica dos debates do legislativo.

utilizada pode ser determinante para construir uma forte crença na legitimidade institucional.

O conhecimento ou percepção do vai depender muito da exposição à informação e aptidão para articular seus significados, por outro lado, valores políticos, embora dependentes de crenças individuais, podem ser alterados a partir da mera exposição a essas informações, como no modelo proposto por (Carrubba 2009).

Se, por um lado, líderes influenciam a opinião pública, por outro, as preferências desse público também são consideradas pelos tomadores de decisão, sobretudo no que diz respeito a deliberações políticas dentro e fora da esfera judicial.

Quando um tema é objeto de matéria em um jornal de grande circulação, o artigo tem grande potencial para se tornar tema de debate em diferentes segmentos do público. Ou seja, se as ideias são disseminadas na imprensa, há possibilidade de ativar o público em geral para questionar posições do governo ou uma ação política, por exemplo. (La Balme, 2000; Zaller, 1992 *apud* Ester Razuk, 2008).

A falta de atenção e informação do público geral em relação a maioria de temas jurídicos e/ou políticos, pode ser algo considerado normal e compreensível. Diante desse fato, é útil didaticamente considerar tal falta de informação/atenção esperada – como demonstram pesquisas sobre a capacidade da opinião pública (Page e Shapiro, 1992; Zaller, 1992 *apud* Ester Razuk, 2008).

A opinião pública pode ser considerada, portanto, como em estado “latente”, de forma a se exteriorizar quando ativada ou estimulada por fatores externos. Portanto, ainda que a imprensa por si só não se traduza no público em geral (que ela não seja a opinião pública), ela opera como meio pelo qual informações são transmitidas a diversos atores e, ao mesmo tempo, funciona como indicador da opinião pública. É um dos fatores mais determinantes nos processos de formação ou mudança de opinião, mesmo porque possibilita a formação de um posicionamento comum diante do debate entre segmentos do público.

Assim sendo, a imprensa funciona como um termômetro para que políticos e tomadores de decisão percebam com mais clareza atitudes do público e repercussão de suas ações.

Muito embora as mudanças vivenciadas no decorrer da massificação das novas tecnologias da informação, notadamente a internet, ainda existem restrições a certos públicos específicos, seja pela característica de alta segmentação, seja por requerer a iniciativa do usuário na busca por essas informações. Há também a limitação imposta questão da inclusão digital.

Dessa forma, a mídia impressa e televisiva ainda são dominantes no que diz respeito à formação e mudança da opinião pública. E um de seus principais trunfos é o que a literatura chama de poder de agenda, ou seja, a escolha de quais assuntos serão noticiados, e além disso, quais aspectos do evento serão cobertos.

Uma sessão colegiada de julgamento em um tribunal de segunda instância, a princípio não é considerado público – pelo menos em tese. A deliberação caracterizada pela exposição dos votos dos desembargadores não se constitui enquanto pública no sentido mais amplo do termo, em que pese exista transparência. Para ser parte da esfera pública, o debate deveria atingir a mídia de massa, tais como canais televisivos, grandes jornais ou revistas.

Por outro lado, a informação contida nos periódicos examinados constitui fonte relevante de informação para as elites, mas sua circulação entre as massas é de certa forma mais limitada. No entanto, “são consideradas as funções de agendamento e portal de notícias atribuídas à imprensa de prestígio como meio indireto de exercer influência sobre as massas”(Ester Razuk, 2008).

No entanto, como já mencionado, os próprios tomadores de decisão, no caso do objeto de estudo, o STF enquanto instituição, pode ter a iniciativa de tornar público o debate por meio da publicação de notícias, artigos, matérias sobre determinados temas, de forma que ativamente tomam a posição que a princípio seriam escolhas feitas por profissionais da imprensa – considerando diversos fatores (imagem, lucratividade, interesses, crenças pessoais, etc.)

Partindo da premissa de que os atores são racionais e buscam maximizar ganhos, as estratégias de cada grupo são determinadas pelos seus papéis, funções e prerrogativas dos ambientes nos quais estão inseridos. Muitas vezes as

ações são direcionadas pelos constrangimentos/custos gerados por esses papéis e posições ocupadas, além de fatores materiais, cognitivos e sociais. No entanto, há também a direção causal em sentido inverso: quando a opinião pública impacta os processos decisórios.

Fatores mencionados pela literatura são principalmente nível de apoio público, estágio do processo político, eficiência do esforço das lideranças, sensibilidade dos tomadores de decisão (*policymakers*) à opinião pública e, por fim, tipo de assunto sob consideração e o contexto decisório.

Embora a opinião pública seja raramente o fator exclusivo levado em consideração na seleção de um curso de ação, e o que sequer é desejável em decisões judiciais do ponto de vista normativo (especialmente pelas teorias legalistas), os tomadores de decisão podem ser constrangidos ou motivados por ela, podem também utilizá-la como instrumento político.

Em resumo, mais do que o efeito da imprensa na opinião pública, neste trabalho se busca mensurar o efeito da visibilidade proporcionada pela imprensa na percepção dos tomadores de decisão, sobre o resultado de suas decisões. Há, portanto, uma preocupação de destacar determinadas decisões em detrimento de outras, bem como os resultados que são influenciados pela cobertura *ex ante* de determinados temas.

Através desse argumento, espera-se explicar de que maneira se dão as dinâmicas entre opinião pública e decisões jurídicas em tribunais constitucionais, considerando que o seu comportamento pode guardar similitudes com os de políticos comuns. Concordando com a conclusão de Ester Razuk (2008) de que a relação é complexa e variável, questiona-se tanto a premissa de que existe uma relação automática de causa e efeito entre a opinião pública e o processo decisório, quanto a premissa de que a opinião pública não tem efeito algum sobre as decisões.

Mesmo insulado por mecanismos institucionais que promovem alta independência judicial *de jure*, por qual motivo o STF – ou quaisquer de seus membros – teria preocupação com o público? A primeira explicação seria a busca por reputação positiva perante o público, busca por estima, enquanto característica inerente à natureza humana. A segunda, a construção de uma

legitimidade institucional, ou seja, busca por apoio institucional difuso, fundamento do mecanismo do apoio público.

Ocorre que o acesso à maior parte do que é decidido pelo STF fica à margem do conhecimento do grande público, talvez restrito a específicos auditórios (Lawrence Baum, 2000). Poucos, com relação ao universo de processos sob sua jurisdição, são objeto de interesse da imprensa, de modo que possam ser considerados mais salientes (ou com maior “transparência”, para usar o termo mais encontrado na literatura levantada).

É inegável que, por qualquer que seja o fundamento teórico, exista preocupação com a reputação institucional, uma vez que a sua própria sobrevivência e autoridade de decisões dependem, de certa forma, do apoio público.

3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

“Uns querem que o Supremo decida logo, outros, ao contrário, querem adiar, sobretudo o governo, quando está em jogo a política do Tesouro Nacional: pagar ou deixar de pagar ao contribuinte bilhões de reais. Não raramente ontem e hoje, ministros argumentam que a demora é inevitável. Deve-se a complexidade dos conflitos. É humanamente muito difícil dizer, no caso concreto, de que lado está o interesse público. Enquanto não decide, o supremo cria situação de insegurança jurídica. E mais, existe um tempo razoável para decidir. Mas quem determina é o próprio supremo. Seria tribunal político não apenas porque concorda ou discorda do Executivo ou do Congresso. Mas porque antes controla o tempo de concordar ou discordar.”

Joaquim Falcão, Folha de São Paulo, 08/03/2011.

Antes de adentrar em detalhes específicos sobre a política de controle de constitucionalidade no Brasil, importa resumidamente tratar do STF e sua história. Quando o tribunal se estabeleceu? Como é sua organização e quais suas atribuições? Como é possível compará-lo a outros tribunais analisados pela literatura utilizada como referência? Este capítulo pretende trazer algumas respostas a essas questões.

Para tanto, o objetivo deste capítulo é tratar da trajetória do Supremo Tribunal Federal, com ênfase nas mudanças institucionais ocorridas após a Constituição de 1988 e a consequente ampliação de sua esfera de atuação na política brasileira.

Enquanto tribunal constitucional, aqui conceituado como um órgão que exerce controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal é um órgão unitário que acumula controle de constitucionalidade com competência recursal.

Diversos autores reconhecem o desenho institucional como determinante para o caráter do controle de constitucionalidade e da forma como funciona nas democracias (Ginsburg, 2003; Llanos, Tibi Weber, Heyl, & Stroh, 2016; Saez Garcia, 1998; Rios-Figueroa, 2007; etc.), seja porque reflete escolhas e barganhas políticas durante seu advento, seja porque elas consistem em estímulos ao comportamento judicial. Semelhante a outras constituições de democracias ocidentais, a brasileira traz regras sobre composição do tribunal,

jurisdição, seleção de membros e tempo de mandato de forma consideravelmente detalhada.

Assim como vários tribunais ao redor do mundo após os anos 1980 (Ginsburg, 2003; Tate e Vallinder, 1997), o STF vivenciou uma expansão desse papel no cenário político. Ao longo da história constitucional observa-se um processo de fortalecimento do Judiciário frente aos demais ramos de poder (E. Carvalho 2010), sendo possível verificar um aumento das atribuições políticas a cargo do judiciário nas constituições e emendas constitucionais (Barbosa 2015). Incluídas nessa definição de fortalecimento também a existência de garantias ou regras que evitem manobras políticas de destituição, transferência ou aposentadoria dos juízes (Pérez-Liñán, 2007; Navia & Ríos-Figueroa, 2005).

3.1 REVISITANDO A TRAJETÓRIA DO CONTROLE DECONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

O Supremo Tribunal Federal teve início no Brasil desde sua primeira constituição republicana, datada de 1891. Tinha, no entanto, jurisdição eminentemente recursal. Sendo inspirada na Suprema Corte dos Estados Unidos, chegou a ter a denominação de Corte por um breve período (1934 a 1937), mas também foi fortemente influenciada pelo modelo europeu de jurisdição, sobretudo pela Corte Constitucional Austríaca de 1920.

Na primeira constituição brasileira de 1824, o título VI, que tratava do poder judicial (como era chamado), embora descrevesse a separação dos poderes, não era possível considerar o judiciário de fato um poder independente/autônomo, mas um mero apêndice do executivo.

O art. 151 mencionava a vitaliciedade, descrevendo que “os juízes de direito serão perpétuos”, no entanto, a submetia à possibilidade de revogação pelo imperador: “o imperador poderá suspendê-los por queixas contra eles feitas, precedendo audiência dos mesmos juízes, informação necessária, e ouvido o Conselho de Estado” (art. 154). A possibilidade de transferência existia e também não havia garantia de irredutibilidade salarial²⁸.

²⁸ Durante o Ministério da Conciliação, presidido pelo Marquês do Paraná, entre 1853 e 1856, quando era Ministro da Justiça, Nabuco de Araújo. O fato ficou conhecido na biografia de Joaquim

Em suma, o executivo não apenas detinha a prerrogativa de discutir decisões do judiciário, mas também punir as contrárias às suas preferências. Outra limitação nos primeiros anos da corte constitucional era o fato de o supremo tribunal de justiça não ser propriamente considerado uma instância (art. 158), “uma vez que não podia conceder revista aos julgamentos dos Tribunais da Relação existentes nas Províncias, que tinham que decidir em última instância”.

Nogueira (2001, p. 40) acrescenta que havia a praxe de submeter os autos dos processos para consulta aos órgãos do executivo, por intermédio dos Presidentes de Província quando houvesse “dúvidas sobre a interpretação das leis”. Tal prática resultava em um recurso protelatório praticamente sem fim. Isso veio a ser modificado apenas a partir de 1875 quando o Supremo Tribunal passou a ter a atribuição de julgar definitivamente casos em que concedesse revisão.

A Constituição de 1891 instituiu muitas diretrizes que permaneceram até a atual constituinte de 1988, marcou também a preponderância do STF no cenário político, sendo inegável a influência do modelo norte-americano idealizado pela constituinte republicana. Nos dizeres de Carvalho (2010):

Em outras palavras, ocorreu um enquadramento do juiz na doutrina clássica da separação dos poderes, que, em tese, significa, por um lado a diminuição de sua importância no cenário político nacional à medida que os juizes deixaram de ser recrutados para compor a elite política e burocrática do país, por outro lado, a autonomia abre caminho para uma participação política mais discreta e teoricamente imparcial.²⁹

O Supremo tinha a competência para apreciar (como instância única) “crimes comuns do presidente e quaisquer dos ministros, processos envolvendo União e Estados ou de um destes contra o outro, Estados estrangeiros e a União ou Estado, conflitos entre juizes federais ou entre estes e os estaduais” (Baleeiro, 2001). Ficou ainda delimitado que, como tribunal de recurso, poderia fazer a

Nabuco sobre seu pai, o Conselheiro Nabuco de Araújo, como o “desembarque de Sirinhaem”, e consistiu na aposentadoria de dois e na transferência de um terceiro juiz da Relação de Pernambuco, por terem, em julgamento da violação da lei que puniu e suspendeu o tráfico, em 1850, absolvido réus importantes da Província que o Governo entendia culpados por convivência e omissão num desembarque clandestino de africanos ocorrido em Sirinhaém (...) O Visconde de Sinimbu também aposentou diversos membros do Supremo Tribunal de Justiça, por decreto no ano de 1863. (Nogueira, 2001, pp. 36-38).

²⁹Carvalho, 2010, p. 180.

revisão criminal de causas julgadas pelos tribunais federais, além de julgar recursos de decisões que discutissem vigência e validade de leis federais negadas pela justiça estadual ou divergência de interpretação entre tribunais estaduais.

A partir dessa constituição ficaram mais claras as garantias que permanecem ainda hoje, como vedação à destituição por parte do executivo, com o mandato até a aposentadoria obrigatória, salvo sentença condenatória; irredutibilidade dos vencimentos dos juízes³⁰; e foi oficialmente abolida a suspensão de juízes por ato do executivo³¹ (Baleeiro, 2001).

O controle de constitucionalidade era feito de forma descentralizada (por juízes e tribunais de menor hierarquia), e apenas em casos concretos – não havia revogação de lei inconstitucional nem declaração de constitucionalidade com efeitos mais gerais e vinculante com relação a outras instâncias judiciais, da maneira como é possível atualmente.

Não obstante as novas blindagens institucionais, Boechat (2002) relata alguns decretos presidenciais que realizaram mudanças que refletiram o clima conturbado da política na época. Foram diminuídos pelo governo provisório os

³⁰ Quanto à instituição da irredutibilidade como regra constitucional, houve um protesto dos Ministros do STF, ocorrido em 1897, em decorrência da disposição da lei de orçamento (nº 498) que determinava a instituição do imposto de renda sobre seus vencimentos: “manifestamente contrária à Constituição, por importar, na opinião do Tribunal, em diminuição de vencimentos dos juízes federais (...) pelo art. 57, p. 1º [da Constituição], os vencimentos dos juízes não podem ser diminuídos”. (Leda Boechat. História do Supremo Tribunal Federal, Tomo I – 1891-1898. Ed. Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 1991. Pp. 137-140.)

³¹ Talvez a proteção contra suspensão por parte do Executivo tenha motivado a utilização de outra estratégia por parte do então Presidente da República, Prudente de Moraes, iniciar uma guerra de ataques por meio da imprensa, como reação de sua insurgência contra o *Habeas Corpus* concedido a dois parlamentares presos e desterrados durante o estado de sítio em 1898: “Como era fácil de prever, semelhante decisão, influenciada pela paixão partidária, animou e aumentou a ousadia dos perturbadores da ordem. Os adversários do Governo, que não recuam diante do crime como meio de combatê-lo, sentindo-se assim apoiados pelo mais elevado Tribunal Judiciário da República, reassumiram a atitude anterior ao atentado de 5 de novembro e a sua imprensa começou desde logo a usar da mesma linguagem injuriosa e ameaçadora (...) Sem opor embaraços à decisão do Supremo, não obstante a sua inconstitucionalidade (...) a ordem pública não tem sido alterada e continuará a ser mantida, porque o Governo, além do apoio da grande maioria da Nação, conta para isso com o concurso de todas as classes armadas, cuja atitude correta e patriótica merece louvores”. Em um editorial do jornal “Cidade do Rio”, em 06-05-1898, o então presidente do STF, Aquino e Castro demonstrou a clara divisão ideológica no tribunal – e também sua despreocupação com a reputação coletiva do tribunal: “Nada de máscaras: a maioria do Tribunal é antes de tudo uma facção togada, no entender do Sr. Lúcio de Mendonça e seus correligionários... De hoje em diante ninguém tem mais o direito de se iludir sobre o que seja o STF. Não é o tabernáculo da justiça... Não, esse templo ruiu, desde o dia em que seus sacerdotes tiveram a liberdade de deliberar sem ter a garganta apertada por um guante de guante de ferro. Agora ali só há uma sala de palestra política (...) agora ali é lugar das grandes expansões partidárias” (Boechat, L., 1991. Pp. 121-136.)

vencimentos dos ministros e aposentados de forma sumária, por alegadas razões de ordem pública, seis deles³² pelo Decreto nº 19.656/1931³³. Além do mais, o Decreto de 08/11/31 diminuiu o número de ministros do Supremo de quinze para onze.

Pelo Decreto nº 19.398/1931, o governo provisório dissolveu o Congresso e as Assembleias estaduais, suspendeu garantias constitucionais, excluiu da apreciação judicial os atos do governo, de seus agentes ou delegados e determinou intervenção aos estados. O *habeas corpus* foi mantido, no entanto, restrito o cabimento contra delitos políticos e funcionais.

A reforma constitucional de 1934 foi marcada por um até então inexistente pluripartidarismo (Franco, 1960). Algumas alterações pertinentes ao STF, que passou a ser denominado Corte Suprema, dizem respeito à questão do controle de constitucionalidade.

Com relação à jurisdição constitucional, apesar de mantido o modelo de controle difuso (descentralizado), é possível citar algumas alterações: estabeleceu o recurso extraordinário das decisões de processos oriundos de justiças locais em única ou última instância, sempre que houvesse questionamento sobre vigência ou validade de lei federal em face da constituição (art. 76, III), o que facilitou a uniformização da jurisprudência.

A possibilidade de declarar inconstitucionalidade por parte dos tribunais locais passou a depender de maioria absoluta de votos do colegiado. Entretanto, delegou-se ao Senado a atribuição de suspender a execução no todo ou em parte de lei ou ato após a declaração de inconstitucionalidade judicial, inovando em relação à regra anterior de forma a reduzir a atuação política da cúpula do judiciário.

³² Os ministros aposentados, dentre os quais alguns se destacavam como opositores ao regime getulista, foram: Godofredo Cunha, Edmundo Munis Barreto, Antônio Joaquim Pires de Carvalho e Albuquerque, Pedro Afonso Mibielli, Pedro dos Santos e Geminiano da Franca.

³³ Os Ministros, naturalmente, reagiram com protestos, notadamente Hermegildo de Barros, publicados na imprensa. Dentre os jornais citados por BOECHAT (2002), o *Diário de Notícias*; *O Globo*; *O Jornal*; *Jornal do Commercio*. “Acusei-os como e quando me cumpria fazê-lo, e ainda hoje os acusaria. Como não fazê-lo, se tinham transgredido a lei? (...) Está acontecendo agora que, por um destes desvios comuns no curso dos acontecimentos humanos, os vencidos de ontem, melhor ajudados, triunfadores, destruam as leis indefesas que os tinham condenado, e imponham a sua vontade como norma de Governo, árbitros e senhores supremos dos nossos destinos”(Hermegildo de Barros, *Jornal do Commercio*, 25 de fevereiro de 1931 *apud*, Boechat, 2002, p. 38.)

Nesse momento também foi criada a ação direta de constitucionalidade, a qual consistiria em intervenção federal nos estados que não seguissem as regras constitucionais após decisão da Corte Suprema (Poletti, 1999, p. 51) – claro, com a ressalva de que a supressão da lei declarada inconstitucional só poderia ocorrer com a aprovação do Senado. O art. 68 passou a proibir expressamente que o judiciário conhecesse de questões exclusivamente políticas, como “um recado explícito do constituinte ao Judiciário” (Carvalho, 2010, p. 182), o que não aconteceu nas constituições anteriores.

No texto da Constituição de 1937, no referente ao judiciário (artigo 97 e seguintes), a mudança mais significativa foi o fim da justiça eleitoral. Manteve a vedação ao judiciário de conhecer questões exclusivamente políticas e, de acordo com Barbosa (2015), permitia que o Presidente da República submetesse ao Parlamento o ato declarado inconstitucional pelo Tribunal, onde havendo confirmação por dois terços em ambas as casas, ficaria sem efeito a decisão da Justiça, nos casos de “bem-estar do povo” e de “promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta”. Em suma, a decisão do STF perdia sua validade.

Após a constituição de 1891, a Constituição de 1946 foi a mais duradoura do período da República (20 anos) e também marcou a redemocratização da sociedade brasileira, acompanhando a influência do movimento constitucional europeu. Naquele momento ocorreram vários levantes militares e golpes de estado de diversas intensidades ocorreram até o fatídico 1964.

Quanto à estrutura do STF, alguns aspectos da Constituição de 1934 ficaram mantidos, como exigência de maioria absoluta dos membros do tribunal para declarar a inconstitucionalidade, mantida também a incumbência do Senado para suspender sua execução. Foi criado o Tribunal Federal de Recursos, sob o argumento de se diminuir a quantidade de processos sob sua jurisdição na época. O órgão era equivalente ao atual Superior Tribunal de Justiça (STJ), que receberia recurso de decisões contra determinadas autoridades ligadas ao poder público federal, assim como recursos de processos onde a União figurasse como interessada.

Além das mudanças com o intuito enxugar a pauta de julgamentos de processos recursais (com menos propensão a tratar de questões políticas), o

Constituinte brasileiro de 1946 sinalizou a intenção de “judicializar alguns aspectos que antes estavam restritos ao mundo político” (Carvalho, 2010, p. 186).

Dentre os referidos aspectos, o reforço da representação interventiva a ser efetuada pela figura do Procurador-Geral da República – a forma republicana; independência e harmonia entre poderes; temporalidade de funções eletivas; proibição de reeleição de governadores e prefeitos para período imediato; autonomia municipal; prestação de contas da administração e garantias do poder judiciário.

Entretanto, o efetivo exercício desse poder se encontrava limitado pela forte ligação entre o Procurador-Geral e o Presidente, o que é analisado por Carvalho (2011) como uma fase de judicialização tutelada. O forte controle de pauta realizado pela figura do Procurador-Geral é comparável ao sistema de seleção de casos a serem apreciados pela Suprema Corte norte-americana ainda hoje.

A constituinte de 1967 reflete mais um momento de retrocesso democrático, em diversos aspectos. No entanto, especificamente no tocante ao judiciário, em comparação com a anterior (1946), representou um processo de descentralização e maior autonomia – ao menos orçamentária e administrativa (art. 115). Alguns órgãos que passaram a integrar o judiciário foram criados – o conselho nacional da magistratura e os juízes e tribunais estaduais.

Houve, ainda, a previsão de que seria elaborada lei complementar para regulamentar de forma mais específica a magistratura³⁴. Quanto às garantias ao juiz, estabeleceu-se prazo de dois anos a partir do qual a estabilidade (denominada “vitaliciedade”) poderia ser adquirida.

Quanto ao STF, o número de juízes havia sido alterado de onze para dezesseis a partir do Ato Institucional nº 2, de 27/10/1965. A modificação do número de membros do judiciário não é algo incomum em golpes de Estado, exatamente por implicar uma óbvia possibilidade de controle do perfil dos membros e conseqüente perfil decisório.

Sua jurisdição não sofreu alterações, no entanto, o processo decisório foi afetado pela determinação de possibilidade de funcionamento em turmas ou em

³⁴ O que iria ocorrer somente em 1979, ainda durante o período autoritário, com a Lei orgânica da magistratura nacional (Lei complementar nº 35).

plenário, o que era uma novidade até então. O conselho nacional da magistratura (art. 120), composto por membros do próprio STF, foi instituído com o intuito de processar reclamações contra membros de tribunais e aplicar penalidades funcionais/administrativas.

O Procurador-Geral da República certamente foi o alvo de maiores alterações ocorridas durante o regime, nas palavras de Carvalho (2010):

A Emenda nº 16/1965, instituiu, ao lado da representação interventiva, e nos mesmos moldes, o controle abstrato de normas estaduais e federais, ampliando a capacidade do Procurador-Geral da República de judicializar conflitos políticos (...) A emenda nº 7/1977, introduziu, ao lado da representação para fins de interpretação da lei ou ato normativo federal ou estadual, outorgando ao Procurador-Geral da República a legitimidade para provocar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal (art. 119, I, e).³⁵

Finalmente, na Constituição de 1969, considerada por alguns autores uma verdadeira emenda à de 1967, as garantias comentadas no parágrafo anterior foram suprimidas. Foi retirado do art. 112, que enumera os órgãos do judiciário, o conselho nacional da magistratura, incluindo também todo o título dedicado a ele na constituição anterior. No art. 113, que trata especificamente das garantias aos juízes, foi excluído o parágrafo 1º que previa a vitaliciedade após dois anos de exercício “não podendo o juiz, nesse período, perder o cargo senão por proposta do Tribunal a que estiver subordinado, adotada pelo voto de dois terços de seus membros efetivos ou dos integrantes do órgão especial a que alude o art. 144”. Nenhuma mudança substancial nos artigos relacionados ao Supremo Tribunal Federal ou demais órgãos, a não ser uma redução de membros do antigo Tribunal Federal de Recursos – de 27 para 13 membros.

Enfim, na Constituição de 1988 a dependência política dos tribunais com relação aos demais ramos do poder, particularmente ao Executivo, perde força. Carvalho (2010) vai além, concluindo que as alterações ocorridas em 1988:

As alterações transformaram o poder judiciário em um poder de caráter político (...) No caso do controle de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade, que se generaliza, e a ação direta de constitucionalidade, fazem dele um legislador negativo; enquanto a ação de

³⁵ Carvalho, 2010, p. 190.

inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção o impelem a tornar-se legislador ativo.³⁶

No capítulo que trata do poder judiciário, trouxe 43 artigos (na anterior havia 32). As alterações na engenharia constitucional que lhe trouxeram a uma participação mais ativa na política somavam novas regras processuais aliadas a uma ampliação de direitos sociais previstos constitucionalmente, marcando a passagem de um Estado liberal para o Estado de bem-estar social.

Outra grande alteração específica quanto ao controle de constitucionalidade foi a ampliação do rol de atores autorizados a propor ao STF a ação direta de inconstitucionalidade, o que significa aumentar consideravelmente a agenda do que poderia vir a ser judicializado:

Na Europa, berço do controle concentrado, a legitimidade de propositura é facultada a um percentual de parlamentares, que geralmente fica em torno de 1/3 da Casa. No Brasil, o constituinte rompe de vez com a centralização da propositura, via monopólio da ação direta de inconstitucionalidade por parte do Procurador-Geral da República, instituindo um rol eclético de legitimados ativos.³⁷

No entanto, na visão de alguns autores (Arantes, Kerche, 1999), ainda havia um problema a ser enfrentado pelo Supremo, que seria o fato de exercer um contrapeso político quando o modelo de controle de constitucionalidade adotado no país mescla elementos do difuso (norte-americano) com o concentrado (europeu continental), colocando a questão da “difícil governabilidade e (in)efetividade do *rule of law*”.

Arantes e Kerche, portanto, interpretaram que as modificações conferidas pela Constituição de 1988 não bastaram, uma vez que se fariam necessárias duas mudanças: adoção do efeito vinculante das decisões do STF em matéria constitucional sobre demais instâncias do judiciário; adoção do incidente de constitucionalidade, trazendo ao STF questões constitucionais relevantes em instâncias inferiores. E, ainda que tais mudanças fossem realizadas (o texto é de 1999), “a corte ainda permaneceria na inconveniente posição de órgão de cúpula do judiciário, com responsabilidades ordinárias daí decorrentes”.

³⁶ Carvalho, 2010, p. 195.

³⁷ Carvalho, 2010, p. 198

Os problemas decorrentes da sobrecarga processual e a incompleta força vinculante das decisões seriam tratados em reformas posteriores, sobre as quais discute-se adiante.

3.2 O STF E A POLÍTICA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO

O modelo de controle de constitucionalidade adotado no Brasil é híbrido, o que significa dizer que são adotadas funções típicas de tribunais constitucionais do modelo anglo-saxão e do europeu continental. Ao incorporar moldes de jurisdição completamente diferentes, o STF resultou em uma instituição *sui generis* quando observada comparativamente, uma vez que acumula o lugar de um tribunal de recurso, com jurisdição especial para julgar determinados agentes políticos, além de tribunal constitucional.

Capelletti (1989) explica que uma das diferenças mais acentuadas entre ambos reside no fato de que no sistema *common law* anglo-saxão qualquer tribunal pode declarar um ato legislativo ou administrativo inconstitucional, declarando-o nulo. No entanto, há mecanismos de hierarquia que dão coerência às decisões, baseados especialmente no sistema de recursos e no princípio de *stare decisis*, que obriga tribunais de instâncias inferiores a seguir precedentes das cortes recursais. Outra particularidade é a necessidade de que os tribunais que examinam a constitucionalidade devem fazê-lo no contexto de um caso concreto ou controvérsia jurídica, incidental ao processo principal que foi recebido pelo tribunal.

De acordo com Vanberg (2005, p. 78), há duas consequências que decorrem da impossibilidade de decidir a constitucionalidade em abstrato. A primeira é que os tribunais decidem sobre resultados de políticas já consolidados e que por essa razão é possível considerar um contexto de informações muito mais rico do que o ato legislativo abstrato isoladamente. A segunda é que há um necessário decurso de tempo entre a política e a sua apreciação judicial.

No modelo europeu continental, por sua vez, o controle de constitucionalidade é centralizado e pode ser realizado de forma concentrada

(Capelletti, 1989). Dessa forma, tradicionalmente tribunais que não fossem a corte constitucional, não teriam jurisdição para declarar um ato legislativo inconstitucional. Caberia, portanto, tão-somente ao tribunal constitucional analisar questões constitucionais, ainda que remetidas por juízes ou tribunais de instâncias inferiores.

O controle de constitucionalidade centralizado, no entanto, difere do conhecido modelo idealizado por Hans Kelsen para a Constituição austríaca (1920), por conta de três características: (1) sistema civilista, cuja fonte central do direito é a lei formal; (2) inaplicabilidade do *stare decisis*; (3) forma de seleção de juízes seguindo regras tradicionais da burocracia, com juízes praticamente advindos direto da faculdade de direito “psicologicamente incapazes de exercer as funções quase-políticas envolvendo controle de constitucionalidade abstrato” (Capelletti, 1989).

Decidir acerca da constitucionalidade significa abrir a possibilidade de decidir, como último grau recursal, sobre temas que envolvem conflitos entre poderes e questões estruturais do Estado, como previdência, seguridade, tributação, regras eleitorais, orçamento público e assim por diante.

A matéria constitucional também possibilita muito espaço para construção de interpretações diversas e sentidos normativos distintos, especialmente no caso da Constituição brasileira de 1988, ampla e prolixa, além de subjetiva em sua linguagem, carregada de conceitos abertos à definição.

Para lidar com o problema, o tribunal constitucional no arquétipo europeu-continental, funcionaria como um órgão fora da hierarquia do judiciário, com jurisdição exclusiva para questões constitucionais. Tribunais comuns seriam proibidos de decidir sobre elas, devendo direcionar ao tribunal constitucional. Além do monopólio do controle de constitucionalidade, deteria o poder de decidir questões constitucionais na ausência de uma disputa concreta (em abstrato).

Os processos sob jurisdição de um tribunal constitucional dessa espécie, seguindo a lógica, em resumo, costumam ser divididos entre (1) incidentes de inconstitucionalidade de tribunais de instâncias inferiores – controle difuso de constitucionalidade; (2) processos constitucionais que representem interesses da sociedade/indivíduos buscando amparo de direitos individuais, sociais ou políticos – no jargão jurídico, “remédios constitucionais”; (3) processos de controle de

constitucionalidade abstrato, iniciados por alguns atores políticos específicos – controle de constitucionalidade abstrato.

Na verdade, uma característica muito presente na maioria dos tribunais constitucionais europeus e herdada pelo Supremo é a ampla jurisdição que eles possuem, combinada com uma variedade ampla de atores legitimados a provocar a corte com uma questão constitucional (Carvalho, 2007).

Há muitas maneiras de uma disputa judicial acabar no STF. Observando as estatísticas publicadas pelo próprio tribunal³⁸, há uma divisão entre classes processuais que somam 37 (trinta e sete). De maneira resumida, são três grandes grupos: (1) controle constitucional abstrato (ações diretas de inconstitucionalidade, de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental); (2) *habeas corpus* de algumas autoridades, como instância única (Presidente da República, Vice-Presidente, membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, etc.); (3) recursos em última instância (recurso extraordinário, *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandados de injunção em alguns casos).

Seus principais instrumentos de controle de constitucionalidade abstrato são as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) e arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Há três métodos de decisão utilizados pelo STF, que são respectivamente a decisão monocrática – quando um Ministro pode decidir sozinho –, a decisão de uma das turmas (o STF é dividido em duas, cada uma com cinco magistrados) e, por fim, a decisão plenária, quando o colegiado se reúne para decidir em conjunto.

Nas decisões monocráticas é possível que os ministros tomem decisões em casos repetitivos com posicionamento pacífico, podem descartar casos que não cumprem pressupostos processuais básicos ou em mandados de segurança com incontroversa urgência. As decisões das turmas são relativas a questões que possuem apenas efeitos *inter partes*, como, por exemplo, *habeas corpus* de jurisdição exclusiva do STF. O pleno, por sua vez, possui competência residual,

³⁸ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica>. Acessado em 18/03/2018.

que pode abarcar qualquer um dos casos de sua competência, desde que exista a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei ou criação de súmula vinculante (precedente que vincula tribunais de instâncias inferiores), em resumo, efeito abstrato e não *inter partes*.

3.3 MECANISMOS DE SELEÇÃO

Ainda no tocante às particularidades dos sistemas de *common law* e *civil law* introduzidas anteriormente, os sistemas de *common law* possuem mecanismos de seleção baseados em reconhecimento (*recognition judiciaries*), e sistemas do *civil law*, mecanismos de seleção por carreira (*career system*).

No de conhecimento, juízes são selecionados após uma carreira profissional e após certa idade, com reputação profissional consolidada; no sistema de carreira, são recrutados por processos típicos da contratação pela burocracia, jovens e geralmente desconhecidos.

Segundo Baum (2008), nos tribunais superiores, a perspectiva de diversidade de audiências oferece maiores desafios aos modelos de comportamento judicial, mesmo porque enquanto indivíduos que ocupam altas posições políticas, membros de tribunais superiores operam em situações extraordinárias.

Para os funcionários públicos, os objetivos mais imediatos subjacentes à reputação são instrumentais. Isto é especialmente verdadeiro para aqueles que devem ganhar eleições para manter suas posições. Essa meta dá aos eleitos fortes incentivos para se engajarem em uma autoimagem estratégica, e os motivos pessoais às vezes têm pouca relevância (...) como acontece com outras elites políticas, os processos de seleção que determinam quais pessoas se tornam juízes tendem a favorecer aqueles com um forte interesse na estima de outras pessoas (...) Sem dúvida, o poder de moldar a política é uma atração importante para muitos juízes em tribunais superiores. Mas a oportunidade de ganhar deferência e admiração pode ser ainda mais importante³⁹

³⁹For public officials, the most proximate goals underlying self-presentation are instrumental. This is especially true of those who must win elections to maintain their positions. That goal gives elected officials strong incentives to engage in strategic self-presentation, and personal motives sometimes

Há diferenças marcantes entre o impacto da reputação no comportamento de políticos ou funcionários públicos comuns e juízes. Há também diferenças entre juízes de instâncias inferiores e membros de tribunais de cúpula, pois os estímulos encontrados são diversos.

Os membros do STF, quando comparado com demais juízes de carreira, são selecionados por mecanismos ímpares (porque o requisito profissional é subjetivo, resumindo-se a “conhecimento jurídico notável” e “reputação ilibada”), além de atuarem na ausência de uma hierarquia superior, há também desvinculação de outras cortes e mesmo de seus próprios precedentes. Por fim, as hipóteses de destituição do cargo quase nulas⁴⁰ na atual conjuntura.

São, portanto, indicados pelo presidente da República e depois confirmados pela maioria absoluta do Senado Federal, momento em que são nomeados. O cargo é ocupado até a aposentadoria compulsória, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, e possui remuneração inalterável.

O Tribunal é composto por onze ministros, divididos em duas turmas com cinco cada uma. É determinado no regimento interno que o presidente e o seu vice são nomeados pelos próprios membros da instituição. O ministro mais antigo da turma (decano) passa a ser o seu presidente. Plenário, turmas e presidente se equiparam a órgãos dentro do tribunal.

3.4 PROCESSO DECISÓRIO, CONTROLE DE PAUTA E A REFORMA INSTITUCIONAL DE 2004

Procedimentos decisórios são também constitutivos do comportamento institucional, pois refletem processos deliberativos, níveis de autonomia e interação prévia sobre o posicionamento individual de cada ministro. Configurações apontadas pela literatura giram em torno de possibilidade ou não

have little relevance (...).As with other public officials, the selection processes that determine which people become judges tend to favor those with an especially strong interest in the esteem of other people. Lawyers who become judges often give up substantial income to do so (...) Undoubtedly, the power to shape legal policy is an important attraction for many judges on higher courts. But the opportunity to win deference and admiration may be even more important (Baum, 2008, pp. 31-33)

⁴⁰Há previsão legal de julgamento de seus membros por crime de responsabilidade, de competência do Senado. Na prática não há nenhum órgão hierarquicamente superior ao STF, nem submissão sequer ao CNJ.

de votos divergentes, discricionariedade maior ou menor na sentença ou voto, controle de casos a serem julgados, controle dos prazos, possibilidade de suspensão do julgamento e tamanho e distribuição da hierarquia dentro do órgão.

A despeito de ter passado por um grande número de emendas, poucas mudanças foram tão substanciais quanto às ocasionadas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Como evidenciado no capítulo anterior, algumas características podem influenciar negativamente a autoridade judicial, como efeitos limitados das decisões – *inter partes* (1), baixo efeito vinculante (2), ausência ou baixo controle sobre a pauta dos casos a serem apreciados (3), uma vez que aumentam as chances de assoberbar os tribunais com casos repetitivos e outras consequências como alta morosidade para resolver os conflitos.

Regras que buscam diminuir esses problemas, no entanto, podem ter resultados inesperados, uma vez que ao aumentar o poder de tribunais de cúpula, surgem novos incentivos ou estímulos para que os juízes pensem além dos interesses particulares das partes envolvidas no caso, até mesmo para criar soluções mais amplas para casos repetitivos. Desposato, Ingram, Lannes Jr. (2014), por exemplo, encontram evidências de que algumas mudanças simples, com o intuito de diminuir o volume de processos no STF, podem ter causado efeitos colaterais na natureza partidária/política das suas decisões.

Algumas regras processuais foram criadas a partir dos anos 2000 no sentido de diminuir essa capacidade decisória, diminuindo o escopo de inovação para instâncias superiores. No entanto, no caso do STF, o processo foi inverso. Com a ampliação das hipóteses de decisão monocrática, houve um estímulo à capacidade decisória individual em detrimento das decisões colegiadas. Além do mais, permite-se a divergência entre membros e a exposição de argumentos e posições, bem como modos de decidir conflitantes entre um juiz e outro (Gomes, 2015).

Acrescentam-se outras mudanças procedimentais na esfera processual que contribuem com a predominância das decisões do supremo sobre outras instâncias – repercussão geral nos recursos extraordinários, enunciados de súmula, acórdão proferido no STF em recursos repetitivos e súmulas vinculantes.

O processo teve início com a lei nº 9.868 de dezembro de 1999, que regulou o processo e julgamento, perante o Supremo, da ADI e da ADC, instrumentos utilizados no controle direto de constitucionalidade de leis e atos normativos. A Ação Direta de Inconstitucionalidade até então era tratada pelo regimento interno do tribunal, que não permitia um único julgamento do processo e tornava o procedimento mais moroso, além de exigir um quórum mais elevado.

Além do mais, a partir dessa lei, o Supremo, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista “razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social”, por maioria de dois terços de seus membros, passou ter a faculdade de restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento a ser fixado.

Por essa razão, o ano 2000 pode ser considerado um marco e neste trabalho foi utilizado como recorte temporal para análise das ações diretas de inconstitucionalidade. Entre os anos de 1988 e 1999 foram autuadas 2.128 ADI, enquanto que entre 2000 e 2011 esse número passou para 2.541. O aumento foi ainda mais significativo quando consideradas as ações julgadas (com decisão final), de 1.023 antes de 2000 para 2.059 na década seguinte, conforme demonstrado no Quadro 3.1.

A partir de então há vários casos acerca de temas de grande relevância social, que refletem conflitos de interesse entre conteúdos de leis ou atos normativos e a sociedade civil, representada pelas diversas entidades legitimadas a propor a Adin⁴¹.

No entanto, amplas variações se apresentam no tocante ao controle de constitucionalidade, sobretudo quando se dirige a uma norma em abstrato⁴², o qual aparece limitado em alguns casos a poucos órgãos jurisdicionais ou permitem apenas que poucos possam figurar como titulares da ação de inconstitucionalidade. Por outro lado, alguns casos apresentam maior abertura em

⁴¹ Já discutido anteriormente, há um elevado número de legitimados a propor a ação, muito maior quando comparado com constituições europeias, por exemplo. Tais características, segundo a literatura, seriam mais propícias ao aumento da busca por uma resolução judicial para conflitos políticos (CARVALHO, 2007).

⁴² Norma em abstrato significa que inexistente uma relação jurídica concreta configurando que o titular da ação tenha sido efetivamente prejudicado pela suposta inconstitucionalidade. Quando há prejuízos para o titular da ação, diz-se que o controle é concreto.

relação aos legitimados. Com relação aos órgãos jurisdicionais que exercem o controle, podem ser todos os juízes de qualquer instância (difuso) ou pode ser apenas a cargo de um tribunal específico (concentrado).

Quadro 3.1 – ADIN autuadas e com decisão final antes e após 2000

ADI com autuação anterior a 2000		ADI com autuação posterior a 2000	
1988	11	2000	253
1989	159	2001	210
1990	255	2002	206
1991	232	2003	308
1992	166	2004	277
1993	162	2005	265
1994	198	2006	195
1995	210	2007	159
1996	159	2008	178
1997	206	2009	176
1998	181	2010	151
1999	189	2011	163
Soma	2.128	Soma	2541

ADI com decisão final posterior a 2000		ADI com decisão final anterior a 2000	
2000	81	1988	3
2001	226	1989	51
2002	279	1990	80
2003	216	1991	84
2004	230	1992	83
2005	222	1993	77
2006	197	1994	82
2007	192	1995	124
2008	102	1996	110
2009	96	1997	120
2010	105	1998	120
2011	113	1999	89
Soma	2059	Soma	1023

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em: <http://www.stf.jus.br>. Acessado em 20 de janeiro de 2017.

No tocante aos efeitos do controle de constitucionalidade, podem anular a norma em sua origem, declarando-a inconstitucional, o que irá atingir a todos os indivíduos mesmo que não figurem no processo como titulares (contra todos ou *erga omnes*) ou, podem proteger apenas as partes que moveram a ação contra os efeitos da inconstitucionalidade (*inter partes*). Importante diferenciá-los, pois podem determinar qual o alcance das decisões, e certamente pesam na amplitude do poder dos tribunais constitucionais.

Quanto à aplicabilidade temporal de suas decisões, tanto pode ser *ex nunc* (não retroativa) quanto *ex tunc* (retroativa até a data do fato), há também a

possibilidade de modular os efeitos, como no caso brasileiro – ao mesmo tempo em que promulga a decisão, o tribunal determina a partir de que momento os efeitos irão valer.

As formas de controle encontradas nos casos podem significar muito sobre o poder concedido às suas decisões e é uma interessante forma de mensurar sua força, porque é um dos casos em que poucas variáveis influenciarão nos efeitos “reais” em contraposição aos efeitos descritos nas constituições.

Percebe-se nitidamente a simbiose entre um modelo constitucional norte-americano, que responde a sistema *common law* e tradição jurídica apoiada por um sistema *civil law*, gerada a partir da incorporação de instrumentos processuais de ambos os modelos, apresentando muitas peculiaridades e diversas combinações possíveis dentre as formas de controle de constitucionalidade.

A partir das dicotomias presentes no Quadro 2.2., foi deduzido que o controle abstrato garante à decisão judicial um efeito muito amplo, equiparado à função de legislar; enquanto que o concreto parece atender à função contramajoritária, tradicionalmente atribuída aos tribunais constitucionais. O controle concentrado é o poder de veto por excelência que permite interferir de forma mais direta nas políticas públicas e, por fim, o controle difuso, mais próximo do modelo *common law*, permitindo a tribunais de outras instâncias a discussão sobre a constitucionalidade de leis.

As decisões que atingem a coletividade obviamente significam maior poder; decisões *inter partes* se assemelham às condições elucidadas sobre as normas em concreto. Finalmente, quanto à temporização dos efeitos, *ex nunc* também se equiparam a quase legislar, enquanto que *inter partes* condizem com os objetivos dos instrumentos processuais constitucionais, de conceder proteção àqueles que recorrem às cortes. A modulação de efeitos parece propiciar o maior grau de liberdade de ambos, porque permite certo grau de subjetivismo do tribunal, que pode determinar a partir de que momento sua decisão será aplicável.

O que se pode deduzir a partir desta acumulação assistemática de mecanismos processuais é que ela reflete, de um lado, a possível ineficiência sistema difuso (a partir dos anos cinquenta do século XX a tendência tem sido concentrar o controle de constitucionalidade) e, por outro lado, a necessidade de resolver a obrigação de dar coerência ao sistema.

Em 2004 no Brasil, por exemplo, a emenda n. 45 deixou muitas opiniões divididas quanto à súmula vinculante do STF, muitos juízes (no caso de instâncias/tribunais inferiores) entenderam como uma afronta ao seu livre convencimento exatamente por conta da tradição *civil law*.

Quadro 3.2 – Espécies de Controle de constitucionalidade e Efeitos da Decisão

Concreto	Indivíduo ou grupo atingido diretamente por violação à norma constitucional
Abstrato	Questionamento de lei existente contrária à constituição
Concentrado	Centralizado em único tribunal
	Possibilidade de controle por qualquer juiz ou tribunal
Difuso	Efeitos atingem coletividade
Contra todos	Efeitos atingem apenas os litigantes
Inter partes	Efeitos a partir da decisão (não retroativos)
Ex nunc	Efeitos alcançam fatos anteriores à decisão (retroativos)
Ex tunc	Possibilidade de definir quando efeitos iniciam
Modulação	

Fonte: CARVALHO, E. e MAGALHÃES, R., 2014. Pp. 120-140.

Todos esses mecanismos se reforçam mutuamente e resultam em uma política constitucional contínua, em que as partes estão conscientes de sua constituição, investiram nela e, portanto, tornam-se mais dispostas a aplicá-la. Nas constituições modernas há nítida preocupação em designar mecanismos de “*self-enforcing*”, sendo os tribunais constitucionais um deles.

Quanto mais amplo o acesso ao controle de constitucionalidade, mais o tribunal constitucional se aproxima de seu papel contramajoritário (Ginsburg, 2003). A Constituição Brasileira de 1946, por exemplo, restringia o acesso à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade apenas ao Procurador-Geral da República, por sua vez, a Constituição de 1988 tem como marco a ampliação desse acesso, como já mencionado.

Diversos estudos empíricos utilizam como base as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins). Os litigantes das Adins são mais facilmente associados com interesses políticos. E por se tratar de uma demanda abstrata questionando a legislação são politizadas em sua natureza. Frequentemente

possuem viés partidário devido à frequência com a qual o instrumento é utilizado por grupos de interesse⁴³ (Carvalho, 2004).

3.5 COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO STF

Alguns pontos importantes permaneceram intocados no Supremo Tribunal Federal no decorrer das mudanças constitucionais atravessadas, mantidas diversas regras institucionais e, especialmente, referentes à sua jurisdição. Porém, após a constituinte de 1988, houve uma série de reformas institucionais iniciadas a partir de 1999, mas mais enfaticamente em 2004, progressivamente trouxeram mais estímulos ao ativismo do STF.

Quanto ao ambiente político, paralelamente a essas alterações, o topo do executivo foi ocupado por presidentes de espectro ideológico em uma progressão relativamente estável (Desposato, Ingram, Lannes Jr., 2014), pelo menos até o último processo de *impeachment* presidencial em 2016.

Todas as seguintes administrações indicaram um Ministro (ou mais de um) para o STF em sua composição atual (2018): Sarney (1985-1989); Fernando Collor (1990-92); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luís Inácio Lula da Silva (2003-10); Dilma Rousseff (2011-16); por fim, Michel Temer, (2016-2018).

O resultado na composição atual é variado, porém com a maioria de membros (63.6%) indicados pelo Partido dos Trabalhadores, conforme sintetiza o Quadro 3.3. A profunda renovação da composição do Supremo Tribunal Federal entre os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003- 2010) motivou pesquisadores direcionarem seus olhares também à compreensão da influência da nomeação presidencial nos processos decisórios dos Ministros (F. Oliveira, 2017).

⁴³ Tomando como base analítica as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), constata-se que, das 2 813 ADINs impetradas até 26.jun.2003 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004), um total de 740 (ou 26,31%) foram requeridas por confederações sindicais ou entidades de classe. (Carvalho, 2004).

Quadro 3.3 – Indicação dos Ministros, Partido, Ano de Posse e Aposentadoria

Ministro	Indicação	Partido da Indicação	Posse-Aposentadoria
Celso de Mello	José Sarney	PMDB	1989-2020
Marco Aurélio	Fernando Collor	PMDB	1990-2021
Gilmar Mendes	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	2002-2030
Ricardo Lewanowski	Luís Inácio Lula da Silva	PT	2006-2023
Cármen Lúcia	Luís Inácio Lula da Silva	PT	2006-2029
Dias Toffoli	Luís Inácio Lula da Silva	PT	2009-2042
Luiz Fux	Dilma Rousseff	PT	2011-2028
Rosa Weber	Dilma Rousseff	PT	2011-2023
Roberto Barroso	Dilma Rousseff	PT	2013-2033
Edson Fachin	Dilma Rousseff	PT	2015-2033
Alexandre de Moraes	Michel Temer	PMDB	2017-2043

Fonte: Elaboração própria de acordo com informações da página institucional do Supremo Tribunal Federal

De acordo com Baum (1987), o Presidente, ao efetuar sua decisão, leva em conta requisitos de competência e ética dos candidatos, preferências políticas, retribuição a associados políticos e perspectiva de apoio político futuro. No Brasil, essa influência política na decisão não é considerada tão clara quanto como nos Estados Unidos, por exemplo, considerando a falta de participação do legislativo e mesmo da população quanto à escolha dos candidatos.

No Brasil, o processo de sabatina é considerado apenas uma formalidade e não significa que há preferências do Senado quanto à escolha dos candidatos no procedimento de modo que raramente ocorreu (Jaloretto, Mueller, 2011). Sobre as ocasiões em que as rejeições ocorreram, de acordo com Mello (2012), todas foram restritas a um período muito específico, durante o governo Floriano Peixoto:

Na história republicana brasileira, ao longo de 122 anos (1889 a 2011), o Senado Federal, durante o governo Floriano Peixoto (1891 a 1894), rejeitou cinco (5) indicações presidenciais, negando aprovação a atos de nomeação, para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, das seguintes pessoas: (1) Barata Ribeiro, (2) Innocêncio Galvão de Queiroz, (3) Ewerton Quadros, (4) Antônio Sève Navarro e (5) Demosthenes da Silveira Lobo.⁴⁴

⁴⁴ Mello (2012), p. 18.

Há diversas críticas quanto ao método de escolha dos ministros do STF, em sua maioria se limitando ao campo teórico ou à discussão da independência formal, diante dessa deferência do Senado à escolha pessoal do Presidente.

No entanto, essa forma de seleção semelhante à da Suprema Corte norte-americana, conforme tratado na última seção deste capítulo, é baseada no método de “reconhecimento” forma mais comum para tribunais de cúpula nas democracias ocidentais (e em todas as instâncias em alguns sistemas) e é uma exceção para o ingresso para carreiras como juízes (normalmente por concurso público, método de seleção por carreira).

Poucos achados empíricos encontraram clivagens partidárias nos ministros do Supremo a partir da relação entre o Presidente e o comportamento medido por posicionamento nas decisões (nesse sentido, Desposato, Ingram, Lannes Jr., 2014). Outros não encontraram significância estatística entre nomeação e o comportamento dos ministros (Jaloretto, Mueller, 2011).

3.6 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Nesta seção são descritas algumas configurações institucionais que se relacionam estreitamente com resultados comportamentais esperados. Foram utilizadas como referência as cinco dimensões de Ginsburg (2003) nas quais as cortes constitucionais variam – acesso ao tribunal, efeito das decisões judiciais, formas de seleção, duração do mandato dos juízes constitucionais e, finalmente, número de membros⁴⁵.

O acesso se refere a como os atores políticos levam processos à jurisdição desses tribunais; efeito das decisões diz respeito às consequências do que é determinado, por exemplo, em uma declaração de inconstitucionalidade; formas de seleção se referem aos mecanismos de controle político sobre o tribunal enquanto instituição; a duração do mandato inclui o estudo sobre o tempo de duração dos juízes na função e se existe possibilidade de recondução; por fim, o

⁴⁵ “Access refers to how cases are brought to the court, effect refers to the consequences of a finding of unconstitutionality, and accountability concerns how the court as an institution is composed and the mechanisms for political control and influence over the court. Term length concerns the length of time judges can serve and whether they may be reappointed. The size of the court refers to the number of judges”. (Ginsburg, 2003), p. 35.

número de membros, que dispensa maiores explicações, corresponde ao tamanho do tribunal.

Para situar o fenômeno estudado, foram selecionados para uma breve descrição comparada, os tribunais constitucionais da Alemanha, do México e dos Estados Unidos, considerando que todos os casos mencionados são objeto de estudo de grande parte dos trabalhos levantados na revisão de literatura. Algumas diferenças e semelhanças devem ser pontuadas para fins de compreensão do sistema brasileiro e suas especificidades.

3.6.1 Acesso ao Tribunale Controle de Pauta

“No Supremo Tribunal Federal, há processos dos anos 1980 que ainda não foram julgados. A demora costuma ser explicada pela sobrecarga da corte, que recebeu, desde 2000, mais de 1 milhão de processos. Mas tal resposta ignora que, em certos casos, o STF se posiciona com surpreendente rapidez”.⁴⁶

Há duas características determinantes sobre o quanto as decisões judiciais pesam na arena política – quem acessa os tribunais constitucionais e o que ele escolhe decidir.

De acordo com a teoria da apólice de seguro⁴⁷ (Ginsburg, 2003), o acesso ao tribunal é o ingrediente mais importante no poder judicial, já que quanto mais amplo, maior a probabilidade de que mais atores exerçam oposição ativa a uma política através do controle de constitucionalidade. A convocação de um tribunal constitucional acessível apenas a um conjunto restrito de órgãos tem o efeito de limitar a função de seguro do tribunal constitucional.

O acesso aberto descentraliza a função de monitoramento e aumenta as chances de que os políticos sejam questionados judicialmente caso não cumpram

⁴⁶ “O poder de quem define a pauta do STF”. Matéria publicada em 27 de abril de 2012, na Folha de São Paulo, assinado pelos juristas Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi.

⁴⁷ Uma parte dominante procurará limitar o acesso ao controle de constitucionalidade, talvez restringindo às principais instituições políticas. As forças políticas em equilíbrio procurarão maximizar o acesso a minorias legislativas e cidadãos comuns para oferecer seguro no caso de uma perda eleitoral. O controle de constitucionalidade oferece outro local para contestar as políticas da maioria. Isto pode ser conseguido alargando o acesso ao tribunal a grupos minoritários na legislatura ou a cidadãos comuns. O acesso aberto também permite grupos de vigilância que podem compartilhar as preferências políticas dos políticos para fazer reivindicações e auxiliar no monitoramento do governo. Portanto, devemos esperar uma correlação entre incerteza política e acesso aberto. (Ginsburg, 2003, pp. 35-38)

as regras constitucionais. A escolha da amplitude do acesso relaciona-se, portanto, com a posição prospectiva das forças políticas no sistema constitucional. E, como consequência, aumenta a influência dos tribunais constitucionais nas disputas políticas, sobretudo quando estes possuem maior liberdade para decidir sobre o que será realmente julgado.

Os sistemas de controle de constitucionalidade apresentam grande diversidade quanto à questão sobre aqueles que possuem legitimidade para levar um processo ao tribunal constitucional.

O modelo original austríaco de 1920 consistia em um espectro de acesso muito restrito, no qual apenas governos estaduais e federais poderiam encaminhar casos para o atual Tribunal Constitucional alemão, onde não apenas os atores políticos, mas os indivíduos podem ter acesso direto por meio de ações constitucionais.

A experiência atual do Brasil é caracterizada pela literatura como de acesso muito amplo, já que autoriza o acesso a uma vasta lista de legitimados. Como outros elementos do desenho institucional, o acesso pode mudar com o tempo. Como já mencionado no início do capítulo, em constituições anteriores, apenas o Procurador-Geral poderia propor uma ação de controle de constitucionalidade. Dentre os casos descritos neste estudo, em uma escala de acesso mais amplo até mais restrito, é possível considerar todos como de amplo acesso. O Quadro 3.1 propõe uma síntese:

Quadro 3.4. Acesso à Jurisdição Constitucional

Apenas instituições políticas específicas com quórum restrito	Alemanha; México
Instituições políticas específicas + Organizações da Sociedade Civil (Sindicatos e associações)	Brasil
Qualquer Litigante	Estados Unidos

Fonte: Elaborado pela autora

Dentre os exemplos acima, a Suprema Corte norte-americana possui diversas particularidades tanto no tocante às formas de controle de

constitucionalidade⁴⁸ e que vão além da mencionada descentralização característica do seu modelo difuso. Em que pese o seu acesso possa ser considerado o mais amplo (já que qualquer pessoa poderia iniciar um processo de controle de constitucionalidade), nunca recai sobre uma legislação em abstrato, e com relação ao controle do volume de processos que serão julgados, há um forte mecanismo que acaba por tornar seu acesso mais restrito.

Em primeiro lugar, o Congresso possui o controle sobre competência de apelação da Suprema Corte e, em segundo lugar, a própria Corte pode abster-se de dar decisão final sobre qualquer assunto que seja parte de sua competência facultativa, que lhe garante altíssima liberdade para rejeitar casos, o que faz com que ela seja considerada extremamente seletiva (Carvalho, 2010).

Sua jurisdição é dividida entre competência originária e recursal, cada qual dividida entre casos obrigatórios e facultativos. Mas o que importa é compreender sua função delineada para assegurar o federalismo, uma vez que toda a sua jurisdição obrigatória diz respeito a conflitos entre estados (no caso da competência originária) e conflitos entre leis federais e constituição ou leis estaduais e federais⁴⁹.

⁴⁸ O controle jurisdicional norte-americano – denominado pela literatura constitucional de controle difuso – não foi previsto constitucionalmente. Por ironia do destino, o embrião do controle jurisdicional não partiu de uma delegação estrita ou incisiva do poder representativo como ocorreu nos demais países que possuem o instituto do controle jurisdicional. Apesar de a Constituição norte-americana prever o princípio da separação dos poderes classicamente estabelecido por Montesquieu e ter aprimorado a doutrina de controles mútuos do sistema político (prevendo entre outras coisas a Suprema Corte), obra dos artigos federalistas, a instituição do controle jurisdicional foi um feito da própria Suprema Corte norte-americana (...) Portanto, os pilares que ergueram a possibilidade de o Judiciário intervir no processo decisório dos países ocidentais foram estabelecidos no caso *Marbury versus Madison*, pelo *Chief Justice* John Marshall em 1803 (Carvalho, 2007, p. 165)

⁴⁹ Carvalho, 2007, p. 169.

Quadro 3.5 – Estrutura e Jurisdição dos Tribunais Constitucionais

	Brasil	Alemanha	México	Estados Unidos
Número de Juízes	11	16	11	9
Indicação	Presidente, Senado (maioria 2/3)	<i>Bundestag</i> - Câmara dos Deputados (8); <i>Bundesrat</i> – Senado (8), (maioria 2/3)	Presidente, Senado (maioria 2/3)	Presidente, Senado (maioria 1/2 + 1)
Duração do Mandato	Até aposentadoria	12 anos	15 anos	Até aposentadoria
Possibilidade de Reeleição	Não se aplica	Não	Não	Não se aplica
Requerimentos Profissionais Necessários	Reputação ilibada e notório conhecimento	Mesma qualificação para ser juiz federal. 6/16 devem ser recrutados das instâncias superiores	Formação Jurídica com 10 anos de experiência, boa reputação	Formação Jurídica
Limites Etários	35, no mínimo 65, no máximo	40, no mínimo 68, no máximo	35, no mínimo	Não se aplica
Controle de constitucionalidade Abstrato	Presidente da República; Senado Federal, Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa; Governador de Estado ou DF; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; Partido político com representação no Congresso Nacional; Confederação sindical ou entidade de classe.	Governo Federal, Governos dos Estados (<i>Länder</i>), 1/3 da Câmara dos Deputados	1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado (contra leis internacionais); 1/3 das Assembleias Locais (leis estatais); Procurador-Geral da República, contra qualquer lei; líderes de partidos contra leis eleitorais federais	Qualquer Litigante - Apenas questões <i>in concreto</i>
Controle de constitucionalidade Concreto	Tribunais inferiores	Tribunais inferiores	Tribunais inferiores	Tribunais inferiores

Fonte: Elaborada pela autora, baseada em Vanberg, 2005, p. 82, adaptada com base nos respectivos textos constitucionais (<http://comparativeconstitutionsproject.com>.)

Em seções anteriores já foi bastante repisado o caráter mais amplo da jurisdição dos tribunais constitucionais na tradição europeia continental, adotada em certa medida por todos os demais exemplos sob análise – Brasil, México e Alemanha. Ou seja, controle de constitucionalidade centralizado, concreto, abstrato e ações constitucionais individuais – mandado de segurança, *amparo*, *habeas corpus*, etc.

O caráter que se sublinha acerca da participação desses tribunais constitucionais no processo político é a possibilidade de decidir sobre litígios, na ausência de uma disputa concreta, o que permite que uma política possa ser contestada assim que for aprovada pelo legislativo ou executivo, antes mesmo de surtir efeitos.

No Tribunal Constitucional alemão, a maior parte dos casos que chegam à sua apreciação diz respeito a ações constitucionais individuais, que seriam equivalentes aos processos denominados mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*, existentes no sistema processual brasileiro. Como descrito no Quadro 3.4, para iniciar a equivalente à Ação Direta de Inconstitucionalidade é necessária iniciativa do Executivo Federal, Governos dos Estados ou 1/3 da Câmara dos Deputados.

Durante o período de 1951 a 2002, o tribunal tinha iniciado 135.968 processos dessa natureza, enquanto apenas 148 ações diretas de inconstitucionalidade e há uma média anual de 4.000 a 5.000 processos a serem apreciados (Vanberg, 2005). Por conta da extensa competência de jurisdição, há alguns filtros que possibilitam diminuir o volume de processos, como já foi mencionado.

No México, as ações sob competência de seu tribunal constitucional, SCJN, se resumem a Ação de Inconstitucionalidade, Amparo e Controvérsia Constitucional. Quanto à controle de constitucionalidade abstrato, de forma semelhante à da Alemã, os requisitos para que um processo dessa natureza seja apresentado, é necessário 1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado (contra leis internacionais); 1/3 das Assembleias Locais (contra leis estatais); Procurador-Geral da República, contra qualquer lei; e líderes de partidos contra leis eleitorais federais. De 1995 até 2016, de

acordo com os dados da página oficial, foram iniciados 41.700 processos⁵⁰, considerando controle de constitucionalidade e recursos de instâncias inferiores, o que significa, em média, 2.000 processos recebidos por ano.

Retornando ao Brasil, acerca do volume de trabalho, também destoa dos demais. De 1990 a 2016 foram distribuídos ao todo 1.558.019 processos no STF, o que daria uma média 59.923 por ano⁵¹, mais de dez vezes maior do que a média da Alemanha e do México, por exemplo.

O texto citado no início desta seção (nota de rodapé nº 31) contrasta dois casos julgados pelo STF, criticando sua agenda errática, a qual é descrita como guiada por critérios pessoais e não previsíveis: A Adin 3.685 sobre coligações partidárias, distribuída em 9 de março de 2006 e decidida no dia 23 do mesmo mês; E uma Adin que tramitava desde 1959, julgada apenas em março de 2012, a qual questionava a constitucionalidade da alienação de terras no Estado do Mato Grosso, na qual ficou decidido que “por mais que houvesse inconstitucionalidade, não era possível modificar situações consolidadas após meio século”.

Inúmeras legislações impugnadas, que geraram intensas controvérsias sociais, políticas e econômicas, também foram postergadas excessivamente, como com as ações afirmativas, a quebra do sigilo bancário pela Receita Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras.

Muito embora fujam do escopo deste objeto de estudo, a inexistência de um controle de recebimento desses processos e o seu extenso volume, é possivelmente um dos motivos para o problema do criticado viés de seleção de casos prioritários e também para que existam tantas decisões que declaram “perda do objeto” – resultado foi encontrado em 116 das 355 Adins da amostra (32%).

⁵⁰ Média calculada pela autora com base nos dados disponíveis em: *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal de estadística judicial @lex*: <http://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex>. Acessado em 12/01/2018.

⁵¹ Fonte: Estatísticas do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>. Acessado em 12/01/2018.

3.6.2 Efeitos das Decisões Judiciais

As divergências entre os sistemas de jurisdição da Corte dos Estados Unidos (*common law*) e das demais⁵² sobre os efeitos das decisões em casos concretos são conhecidos: no primeiro, os precedentes possuem maior peso e efeito vinculante; no segundo, as decisões judiciais não possuem tal amplitude automaticamente.

No sistema norte-americano, os tribunais são limitados pela regra do *stare decisis*, ou seja, não anulam leis que considerem inconstitucionais. Em vez disso, como casos similares subsequentes devem seguir a regra em casos anteriores, a lei anulada permanece válida, mas adormecida para todos os fins práticos.

Nos sistemas centralizados, ao contrário, o tribunal tem o poder de declarar as leis inconstitucionais e imediatamente nulas. Sem um princípio claro de que os precedentes devem ser seguidos, os tribunais comuns podem variar em sua aplicação da constituição, prejudicando a previsibilidade e a consistência no sistema legal. Para adotar tal resultado, as declarações de alguns tribunais constitucionais recebem o efeito *erga omnes*, vinculando todos os casos futuros.

No tocante ao controle de constitucionalidade centralizado, há níveis ou graus de inconstitucionalidade que podem significar efeitos distintos a depender do fundamento de determinada declaração de inconstitucionalidade.

Na Alemanha, o tribunal constitucional tem duas opções para declarar a inconstitucionalidade. Pode considerar uma legislação nula e sem efeito ou incompatível. Neste último caso, o tribunal declara a lei inconstitucional, mas não anula e, normalmente, estabelece um prazo para que o legislativo realize as adaptações necessárias, o que a literatura considera como uma forma de suavizar seu impacto político:

Ao vetar uma lei, o tribunal pode declará-la inconstitucional em sua totalidade, mas também é livre para atacar apenas provisões específicas. De fato, como na Europa em geral, as anulações parciais são a regra. Além disso, o tribunal tem duas versões de uma decisão de inconstitucionalidade

⁵² O STF pertence a uma tipologia híbrida entre os dois modelos.

à sua disposição. Pode declarar uma lei nula e sem efeito ou simplesmente incompatível com a constituição. Uma lei que é anulada deixa de ter força imediatamente, enquanto uma lei que é incompatível geralmente pode ser aplicada enquanto se aguarda uma revisão legislativa.⁵³

No STF são observados mecanismos semelhantes que limitam, em certa medida, os efeitos das decisões. No julgamento das Adins declaradas procedentes e procedentes em parte, há três possibilidades – interpretação conforme a constituição, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e modulação dos efeitos da decisão.

Antes mesmo das decisões finais, as leis impugnadas podem ter sua eficácia suspensa, no entanto, as liminares não necessariamente antecipam a decisão final, tampouco suspendem a legislação discutida. Após a decisão definitiva do STF, o Senado pode optar por suspender no todo ou em parte a lei declarada inconstitucional (art. 52, X da constituição), o que seria um resquício do controle parlamentar da constitucionalidade.

Na Corte SCJN há três tipos de instrumentos de controle constitucional sob a sua jurisdição. Como grau recursal, a ação denominada de amparo⁵⁴ - a maioria desses processos é tratada pelos tribunais federais inferiores. Como jurisdição exclusiva, há controvérsia constitucional – controle de constitucionalidade concreto e ação de inconstitucionalidade – controle de constitucionalidade abstrato. Em ambos, são legitimados para iniciar o processo: 1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado (contra leis internacionais); 1/3 das Assembleias Locais (leis estatais); Procurador-Geral da República, contra qualquer lei; líderes de partidos contra leis eleitorais federais, conforme descrito no quadro 3.4.

⁵³ *When striking down a statute, the court can declare the statute unconstitutional in its entirety, but it is also free to attack only specific provisions. In fact, as in Europe generally, partial annulments are the norm. In addition, the court has two versions of an unconstitutionality ruling at its disposal. It can declare a law null and void or merely incompatible with the Basic Law. A law that is ruled null and void ceases to have force immediately, while a law that is incompatible can usually be applied pending a legislative revision.* (Vanberg, 2005, pp. 92-93)

⁵⁴ A ação de amparo guarda alguma semelhança com o mandado de segurança brasileiro e possui efeito apenas *inter partes*.

A ação de inconstitucionalidade pode ser iniciada após a promulgação da lei, dentro de trinta dias após a aprovação final⁵⁵. As decisões do tribunal nestes casos sempre definem efeitos gerais sempre que oito ou mais ministros concordem com a resolução. Nas controvérsias constitucionais em que não houver o quórum de 8 votos, a decisão possui efeito apenas para as partes envolvidas no processo.

3.6.3 Formas de Seleção, Duração do Mandato e Número de Membros

A quantidade de membros que compõem os tribunais constitucionais é uma escolha que se relaciona com o ideal normativo de um equilíbrio entre celeridade das deliberações e precisão técnica do que é decidido, ponderando que quanto maior número de juízes, teoricamente menor a chance de erros (Magalhães, Carvalho, 2014).

Ginsburg (2003) assinala que há uma associação entre tribunais com menor número de juízes e contextos institucionais em que há mais partidos partilhando o poder: “há menos preocupação com a representatividade e menor necessidade de mantê-los divididos”. Reformas que alteram bruscamente o quantitativo, como a história do STF demonstra⁵⁶, estão ligadas ao interesse de modificar sua composição para possibilitar novas nomeações mais alinhadas com o espectro ideológico dominante.

Ainda com relação aos mecanismos de seleção dos membros, podem ser divididos entre profissional, cooperativo e representativo, respectivamente sendo (1) profissional, feito pelo próprio judiciário (alternativa que proporcionaria mais isolamento à influência de quem indicou); (2) cooperativo, que requer que dois ou mais órgãos estejam envolvidos no processo de escolha, sendo comum que o chefe do executivo nomeie e depois submeta à aprovação do legislativo; por fim, (2) representativo, que utiliza múltiplas autoridades para escolha⁵⁷.

⁵⁵ Artigo 105, II, Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁶ A Constituição brasileira de 1937, durante o período autoritário, por exemplo, baixou a idade compulsória de 75 para 68 anos. Cinco ministros foram automaticamente atingidos.

⁵⁷ Nesse sentido, Ginsburg (2003) e Ríos-Figueroa (2009).

As consequências dessas formas de seleção possuem impactos distintos no perfil do tribunal. O grau de interferência direta do chefe do executivo em ao menos uma das fases, como no Brasil, México e Estados Unidos, relaciona-se com o escopo de exercer controle indireto, garantindo um perfil de juízes mais alinhado com o partido, por exemplo. Na Suprema Corte dos Estados Unidos, no entanto, há necessidade de maioria simples no Legislativo para aprovação da escolha do executivo. Nos demais, prevalece a regra de maioria qualificada (2/3) do legislativo, o que requer maior consenso na confirmação da escolha.

No México, o Senado, após análise de lista enviada pelo presidente da República, designa entre os nomes propostos qual deverá ocupar a vaga de ministro. A indicação é concluída após aprovação de 2/3 dos membros do Senado presentes, dentro do prazo de trinta dias. Se o Senado não decidir o nome dentro do prazo, ou rejeitar a lista por duas vezes, o ocupante do cargo é determinado pelo presidente da República dentre os que figuram na lista.

A Suprema Corte do México passou a exercer função de tribunal constitucional a partir de 1994⁵⁸ (Sanchés, Magaloni, Magar, 2010), ocasião em que o número de juízes foi reduzido de vinte e cinco para onze, e os mandatos que eram vitalícios, passaram a ser de quinze anos, sem recondução – a menos que tenha exercido o cargo com caráter provisório ou temporário (ver Quadro 3.4). A indicação foi partilhada entre os partidos dominantes – PRI e PAN⁵⁹.

Na mesma reforma institucional, o controle de constitucionalidade foi dividido entre (1) controvérsias constitucionais – com efeito *inter partes* e voltadas à solução de conflitos entre diversos níveis de governo (estado x município); e as (2) ações de inconstitucionalidade – onde há o questionamento direto de uma lei ou ato normativo

58 A reforma estabeleceu as controvérsias constitucionais e as ações de inconstitucionalidade, expandindo significativamente o poder da Suprema Corte Mexicana: “*La reforma de 1994, que precede a la transición a la democracia, tiene como principal objetivo proporcionar un canal institucional para la resolución de conflictos políticos entre los gobiernos estatales y locales y los órganos del gobierno controlados por distintos partidos políticos*” (Sanchés, Magaloni, Magar, 2010, p. 320)

59 *Cuando la reforma constitucional fue aprobada, el Presidente Zedillo estaba en la posición de imponer a todos los Jueces de la Corte porque su partido aun controlaba los dos tercios del Senado pero opto por negociar con la oposición, en particular con el PAN, la designación de algunos de los Jueces.* (Sanchés, Magaloni, Magar, 2010, p. 340)

que contrarie a constituição⁶⁰, mais próximo do que seria a ação direta de inconstitucionalidade do STF.

Sanchés, Magaloni e Magar (2010) afirmam que a corte mexicana se encontra dividida em uma segmentação ideológica de esquerda à direita (entre o posicionamento de maior intervenção estatal na economia até uma política mais dirigida ao *laissez-faire*). Também citam uma segunda linha divisória entre os juízes, baseada na filosofia judicial⁶¹: o “interpretativismo” judicial – segundo o qual devem expandir sua jurisdição, modificando os limites do papel do poder judicial e o “legalismo” judicial – o qual daria maior peso à interpretação limitada da jurisdição do tribunal e ceticismo com relação à habilidade de os juízes em fundamentar suas decisões em motivos que não sejam estritamente jurídicos.

Quanto ao caso da Suprema Corte dos Estados Unidos, a escolha dos membros é mais marcada pelo cunho político da indicação. E, ao contrário do que ocorre com o modelo brasileiro, a aprovação dos nomes dos ministros pelo Senado não se dá por mero ato formal (Jaloretto, Mueller, 2011). O presidente da Suprema Corte também é nomeado pelo Presidente da República, posição em que permanece até a aposentadoria (que não é compulsória).

Por conta do instituto do *stare decisis* (e toda a estrutura do sistema *common law*), as decisões da Suprema Corte norte-americana são seguidas por todas as instâncias inferiores. Há maior abrangência de suas decisões, tendo em vista que assuntos constitucionais e questões referentes às leis ordinárias federais também são de jurisdição da Suprema Corte. Não há nenhum equivalente ao Superior Tribunal de Justiça brasileiro.

Diversos trabalhos encontram essa correlação ao observar os posicionamentos partidários/ideológicos pessoais dos *justices* da Suprema Corte dos Estados Unidos alinhados com os do partido do presidente que os indicou, com forte

⁶⁰ “De las 1358 decisiones de la Corte, 75% fueron controversias constitucionales y 25% fueron acciones de inconstitucionalidad. Casi la mitad de esas decisiones fueron tomadas antes de que el PRI perdiera la Presidencia en el 2000, mientras que el resto de los casos fueron decididos despues”. (Sanchés, Magaloni, Magar, 2010, p. 332)

⁶¹ Alguns estudos que utilizam o método de estimação de pontos ideais também seguem essa linha divisória baseada na filosofia jurídica para o STF (Desposato, Ingram, Lannes Jr., 2014; Mariano Silva, 2016).

impacto em suas decisões (Segal and Spaeth 2002; Sunstein, Schkade, and Ellman 2004 e outros).

O Tribunal Constitucional alemão, cujos atributos estão resumidos no quadro 2.4., trata-se de um exemplo típico de tribunal constitucional *kelseniano*. Sua estrutura, de forma semelhante à do STF (duas turmas), também é dividida em dois órgãos separados, denominados “senados”, com oito juízes cada um⁶² e sua seleção observa regras de elegibilidade semelhantes às cortes constitucionais europeias (e também observadas pelo Brasil), inclusive quanto à possibilidade de recrutar profissionais de dentro e de fora da magistratura de carreira⁶³: ao menos três dos oito juízes de cada senado devem ser selecionados entre os juízes de tribunais superiores

A duração do mandato é de doze anos, sendo vedada reeleição. Segue a média de duração dos demais tribunais constitucionais europeus (que varia entre nove e doze anos). Ainda assim, há um limite de idade para aposentadoria compulsória, que é de sessenta e oito anos.

Um juiz serve como presidente e outro como vice – cada qual pertencente a um senado distinto. Suas atribuições são relativas a representação do tribunal na relação com outras instituições e administração interna, nenhuma função especial referente a deliberações ou controle de pauta. Nada comparável ao presidente da Suprema Corte norte americana, por exemplo.

Como introduzido no início da seção, a seleção dos membros na Alemanha é diferente dos demais por não incluir no processo de escolha o chefe do executivo. A metade dos juízes é eleita pela câmara baixa do parlamento e a outra metade pela

⁶² No caso do Tribunal Constitucional Alemão, essa divisão entre dois órgãos diferentes, chamados de senados, o difere da maioria das cortes constitucionais, uma vez que os juízes que são indicados para cada órgão específico deve permanecer no mesmo até o fim do mandato: “*Most constitutional courts, including the French, Italian, Hungarian, and South African Courts, consist of one court. The Russian Constitutional Court is an exception, like the Bundesverfassungsgericht, the Russian Court is split into two senates. However, judges can be reassigned across senates during their tenure, and the composition of the senates must be varied at least every three years*” Vanberg (2010, p. 80).

⁶³ No Brasil não há quórum específico no STF para membros de dentro ou de fora da magistratura de carreira. No entanto, a regra do art. 94 da CF prevê que 1/5 de determinados tribunais brasileiros (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho) devem ser compostos por membros do Ministério Público e Advogados com mais de dez anos de carreira.

câmara alta, ambas com maioria qualificada. Há uma divisão informal de distribuição das vagas para o Tribunal entre os partidos – metade para indicação do CDU/CSD e a outra metade para o SPD⁶⁴ (Vanberg, 2005, p. 83). Ao observar a distribuição dessas nomeações de 1983-2003, o autor demonstra que há divisão proporcional entre os partidos com maior representação.

No Brasil, por outro lado, há mudanças significativas a cada partido que ocupa a presidência, considerando que na história recente não há nenhum caso de rejeição por parte do legislativo à indicação presidencial. Por conta da regra da aposentadoria compulsória, a duração do mandato é bastante variável, a depender da idade em que o ministro ingressa no STF.

O objetivo deste capítulo foi apresentar uma breve contextualização histórica do Supremo Tribunal Federal brasileiro e suas principais configurações institucionais. Nas seções finais, uma comparação com tribunais que exercem controle de constitucionalidade e são mais frequentemente encontrados na literatura sobre o problema de pesquisa a ser trabalhado, teve como objetivo trazer atenção para especificidades do caso brasileiro.

Resumidamente é possível concluir que foi uma instituição que passou por grandes mudanças desde seu início, no sentido de atrair para si maior protagonismo no cenário político a partir da ampliação de sua jurisdição e dos atores que podem iniciar processos de controle de constitucionalidade, sobretudo a ação direta de inconstitucionalidade (Carvalho, 2010).

Observando as dimensões em que os tribunais constitucionais mais variam (Ginsburg 2003), confirma-se que seja pela maleabilidade de efeitos das decisões sob controle do próprio STF, seja pelo poder de agenda, amplitude de legitimados a utilizar-se dos mecanismos disponíveis para acioná-lo e, por fim, pela duração do mandato e pouca probabilidade de remoção, é possível considera-lo blindado com relação a demais instituições políticas.

⁶⁴ A regra basicamente consiste no seguinte: se um juiz se aposentar, o partido que o nomeou tem “direito de propriedade” sobre o assento e poderá para fazer a próxima indicação para repor.

Foram realçadas diversas semelhanças presentes entre os casos mais frequentes nos estudos mobilizados, com exceção da Suprema Corte dos Estados Unidos – a qual possui um sistema de jurisdição de tradição *common law* (como descrito no capítulo 2) e com níveis de transparência e seletividade de pauta consideravelmente mais restritos. Por outro lado, maior facilidade operacional para identificar empatia ideológica entre membros indicados e o espectro ideológico do presidente responsável pela indicação, diante do sistema bipartidário.

Já no caso das demais, configurações institucionais se assemelham ao objeto de estudo. A SCNJ (México), coincide com o STF, como mencionado na introdução, até mesmo quanto ao período marcado por amplas reformas constitucionais no judiciário (Magalhães, Carvalho, 2016). Os dois tribunais passaram, no início da década de 2000, por alterações institucionais que culminaram em maior protagonismo no cenário político, aliado a maior transparência e comunicação com o público.

Da mesma forma que o STF, talvez em grau um pouco menor, tanto o México quanto a Alemanha possuem sistemas análogos também no tocante à exposição (ou transparência) das decisões.

Portanto, quanto às configurações que, de acordo com a literatura, importam para os modelos estratégicos de comportamento judicial, o STF guarda diversos pontos em comum com os demais exemplos analisados, no sentido de que se encontra dentre tribunais constitucionais com mais alto poder e influência.

A princípio, seria improvável que de sua parte houvesse real preocupação com riscos de descumprimento de suas decisões.

Nos capítulos seguintes são apresentados os testes empíricos acerca de duas perspectivas sobre a relação entre comportamento institucional e o público. No capítulo 4, acerca da relação entre probabilidade de divulgação institucional de determinadas decisões (Staton, 2010). No capítulo 5, a relação entre visibilidade dos casos e probabilidade de vetar políticas, exercendo controle de constitucionalidade (Vanberg, 2005).

4 METODOLOGIA

Este capítulo introduz a parte empírica contida nos próximos (5 e 6) e apresenta os recursos metodológicos aplicados para verificar ocorrências que caracterizem a relação do STF com o público. São descritos critérios para a seleção dos casos, tipo de análise realizada, operacionalização dos conceitos, estratégias de mensuração e técnicas estatísticas aplicadas.

Na seção 4.1 discute-se como comportamento judicial foi analisado empiricamente e o desenho de pesquisa da tese, detalhando-se as hipóteses testadas; na seguinte, critérios para seleção dos casos e análises realizadas, na última são apresentadas as variáveis de controle.

Como discutido no capítulo 2, houve um processo de fortalecimento do STF ao longo do tempo, considerando a evolução do alcance de sua jurisdição e capacidade de tomar decisões relevantes no cenário político. Na conjuntura posterior ao período inicial demarcado, início dos anos 2000, surge uma série de novos mecanismos institucionais, os quais inegavelmente possibilitaram diversas mudanças no tocante ao processo decisório dentro da instituição, bem como ampliação do conhecimento por parte do público.

Portanto, ao lado desse fortalecimento impulsionado pela CF/88, cresceu a visibilidade das suas decisões, e no mesmo período surgiram novas configurações como a criação da TV Justiça, instituição de audiências públicas, transmissão ao vivo das sessões em televisão aberta e, de acordo com Arguelhes, Luci De Oliveira, and Ribeiro 2012, o aumento da frequência de entrevistas e outras matérias na imprensa associadas a uma imagem ativista⁶⁵.

O STF costuma ser sempre citado como único a ter as sessões plenárias televisionadas. No entanto, o México também é um dos raros exemplos a realizar a transmissão, o que situa ambas como instituições mais expostas do que demais.

As sessões, que provavelmente consistem em discussões que já foram realizadas nos bastidores, acabam sendo apenas uma oportunidade de expor os

fundamentos e posicionamentos individuais de cada ministro ao público, mesmo porque todos os ministros costumam levar para a sessão os respectivos votos prontos.

Há realmente poucos estudos sobre os efeitos dessa maior transparência no comportamento institucional, sendo digna de nota a já citada proposta por Lopes (2018), o qual concluiu que, após o início das sessões televisionadas, e consequente maior exposição ao público, a extensão dos votos dos ministros aumentou consideravelmente. A direção contrária, qual seja, o efeito da maior transparência no público encontra-se debatida pela literatura, sobretudo na teoria do mecanismo de apoio público, pela lógica do problema do cumprimento das decisões.

Propõe-se aqui inicialmente testar associações entre a maior visibilidade (ou também conceituada como transparência) e o comportamento judicial. A partir de então, explorar as duas possíveis direções causais.

Em primeiro lugar, se, enquanto responsável pelo que pode ser intencionalmente divulgado na imprensa, o Supremo conduz uma autopromoção, a qual foi modelada como maior probabilidade de publicação da decisão na página institucional de notícias quando sua postura é identificada como 'ativista', ou seja, quando a ADI for julgada procedente, hipótese inspirada no trabalho de Staton (2010).

E, em segundo lugar, em uma direção contrária, se há maior chance de a decisão ser procedente quando o caso é previamente mais noticiado pela imprensa escrita, o que poderia sinalizar um alinhamento entre o posicionamento do STF e o público, o que seria um indício de que a teoria proposta por Vanberg (2005) faz sentido. No entanto, contraintuitiva para a teoria legalista e para o dilema contramajoritário.

É inegável que a conjuntura política é determinante para a forma como os tribunais constitucionais se comportam, no sentido de como eles exercem seus poderes em potenciais conflitos com legislativo/executivo. Conforme delineado no Capítulo 1, de acordo com Carrubba (2009) há duas condições principais que constituem o ambiente em que tribunais constitucionais atuam e que são centrais para que exerçam controle de constitucionalidade: quando o apoio público é alto e há transparência, tribunais constitucionais se encontram em uma posição favorável a maior ativismo. Por outro

lado, quando é baixo o apoio público ou a transparência, ao contrário, menores as chances de um tribunal se comportar de tal maneira.

Há, pelo menos teoricamente, uma relação entre o ambiente em que o tribunal atua, o grau de deferência judicial perante o legislativo/executivo e a força das decisões judiciais. Nos próximos capítulos, portanto, foram testados alguns argumentos construídos a partir dessa teoria, com o intuito de explorar o aparente paradoxo do STF: autocontenção, alto apoio público e alta transparência das decisões.

4.1 MODELANDO COMPORTAMENTO JUDICIAL

Na construção do banco de dados foram consideradas as ações diretas de constitucionalidade julgadas a partir do ano 2000 e as iniciadas até o ano de 2016, com base nas informações dos processos disponíveis na página do Supremo Tribunal Federal (www.stf.gov.br). A estratégia é metodologicamente semelhante à utilizada por Staton (2010) e Vanberg (2005).

Como forma de mensurar a visibilidade – o que na literatura também é conceituada como transparência - como variável independente nas decisões que indicam comportamento deferente, o enfoque recaiu na cobertura *ex ante* e *ex post* dos julgados, uma vez que seria desafiador incluir no modelo a variável de apoio público (não foi encontrado um modo confiável de mensurar, a literatura também apresenta a mesma lacuna, limitação detalhada no capítulo 6), porém encontrou-se, a partir de *surveys* sobre confiança nas instituições, que o STF possui alta credibilidade relativa, o que foi assumida como constante.

Como discutido no capítulo 2, o STF é dotado de uma ampla jurisdição e uma grande diversidade de procedimentos judiciais, que vão desde a apreciação de recursos dos tribunais inferiores, de determinadas ações de controle abstrato de constitucionalidade e também de processos penais contra determinados indivíduos que ocupam cargos políticos de cúpula.

Entretanto, observou-se apenas sua jurisdição constitucional abstrata negativa. A unidade de análise selecionada – ação direta de inconstitucionalidade – segue alguns trabalhos da literatura (Taylor e Da Ros, 2008; Carvalho, 2009), já que a ação direta de

inconstitucionalidade é considerada principal instrumento de contestação da vontade majoritária. Para tanto, delimitadas, ainda, processos julgados a partir de 2000 e iniciados até 2016, mesmo recorte utilizado na coleta dos dados nos periódicos.

Foram classificadas como procedentes aquelas que decidiram pela inconstitucionalidade – total ou parcial – e improcedentes as remanescentes (inclusive naquelas em que houve “perda do objeto” ou que não tinham sido julgadas em definitivo, o que se traduz em não obtenção do resultado almejado pelo autor da ADI – veto).

Inicialmente foram consideradas todas as ações diretas de inconstitucionalidade durante o período de 2000 a 2016⁶⁶, totalizando 5.574 ADI⁶⁷, a partir do número 12 até o número 5.618. Depois foi selecionada uma amostra aleatória com intervalo de confiança de 95%, totalizando os 358 casos que integram o banco de dados.

Posteriormente, os casos foram classificados intencionalmente pela autora considerando as variáveis de controle propostas na seção seguinte e a lista de palavras utilizadas para a busca textual nas matérias publicadas pela imprensa.

O modelo teórico implica as seguintes hipóteses:

- (1) O STF teria maior probabilidade de tornar suas decisões informativos e publicar na sua página de notícias quando fosse mais ativista (*ex post*);
- (2) O STF seria mais ativista utilizando poderes de veto quando houvesse maior visibilidade das ações a serem julgadas (*ex ante*);

No primeiro teste de hipótese, a variável dependente consiste na publicação de notícias por iniciativa institucional (publicação posterior = 1; ausência de publicação posterior = 0); e a variável independente, o resultado das decisões (improcedentes = 0 e procedentes = 1).

Na hipótese seguinte, que testa se há alguma relação entre as decisões e a visibilidade dos casos na imprensa, a variável dependente de interesse é o comportamento judicial, rotulado como deferente ou ativista a partir do resultado das

⁶⁶ O marco inicial para seleção dos casos é justificado pela introdução de regras processuais que sofreram modificação, sobretudo a partir da lei nº 9.868/1999, que regulou o processo da ADI e ADC. A análise termina em 2016, incluídas todas as ADI julgadas a partir de 2000 e iniciadas até 2016.

⁶⁷ Julgadas a partir de 2000 e com processo iniciado até 2016, o que inclui ações que aguardam julgamento definitivo.

decisões (improcedentes = 0 e procedentes = 1) e a independente, a sua visibilidade, que consiste na ocorrência de publicações antes da decisão (ocorrência de publicação = 1; ausência = 0).

4.2 VISIBILIDADE: PUBLICAÇÃO *EX ANTE* PELA IMPRENSA

A base empírica para a análise no acervo dos jornais consiste em uma população de 838 notícias da FSP e 1.233 do Globo, publicadas entre os anos de 2000 e 2016.

Foram utilizadas técnicas que possibilitaram a mineração de dados textuais através do programa NVIVO 11 que possibilitaram a identificação de matérias jornalísticas sobre os casos contidos na amostra de maneira individualizada para cada jornal.

Rezende (2017, p. 111) esclarece que “a técnica tem sido largamente utilizada para análise e extração de padrões, tendências e regularidades, e serve de insumo relevante na descoberta de conhecimento a partir de documentos textuais (dados não estruturados)”.

A partir da técnica, os textos podem ser explorados a partir de busca textual direta por meio de um dicionário de palavras intencionalmente determinado pelo pesquisador a depender do que será explorado. Assim sendo, o dicionário de termos foi composto por principais palavras, não ultrapassando três palavras-chave, que remetessem a cada Adin selecionada na amostra. Portanto, para cada uma das 358 Adins foram gerados “nós” que possibilitaram identificar conjuntos de matérias publicadas que contivessem o assunto de interesse.

Posteriormente, de forma mais artesanal, cada grupo de matérias encontrado foi analisado para confirmar se (1) a matéria realmente tratada da Adin específica; (2) a matéria havia sido publicada antes da decisão final. As duas informações eram mais facilmente confirmadas a partir das datas de início do processo e decisão final, também disponíveis no banco de dados.

Os dados encontrados, originalmente gerados no NVIVO foram então exportados para o banco de dados em Excel, de modo a propiciar as análises estatísticas dos capítulos seguintes.

Além disso, também foram exploradas as palavras mais frequentes de forma a extrair a nuvem de palavras em cada um dos jornais componentes da população estudada (capítulo 6).

4.3 VARIÁVEIS DE CONTROLE: COMPLEXIDADE, AMPLITUDE DA POLÍTICA QUESTIONADA, AMBIENTE POLÍTICO (FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA) E EXISTÊNCIA DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO (LIMINAR)

Com o intuito de controlar potenciais efeitos relacionados à endogeneidade⁶⁸, foram incluídas algumas variáveis de controle, com base na literatura levantada.

No tocante ao que foi conceituado como visibilidade das decisões, há outros fatores que podem causar impacto sobre as variáveis de interesse nas duas hipóteses testadas.

O objeto das decisões propriamente ditas possui impacto tanto no resultado dos julgados quanto na probabilidade de maior visibilidade do caso, ou seja, nas duas variáveis de interesse presentes respectivamente no capítulo 5 e 6.

Esses controles também se tornam imprescindíveis para possibilitar a interpretação dos resultados, uma vez que a pauta do STF é excessivamente ampla, possibilitando que atos legislativos, de certa forma banais, acabem sendo discutidos em sede de controle de constitucionalidade.

Com inspiração no modelo proposto por Vanberg (2005), optou-se por observar a complexidade da política (1) a ser vetada por controle de constitucionalidade e a propensão da própria instituição em julgar a Adin procedente (existência de antecipação dos efeitos da decisão).

Para possibilitar a mensuração, a estratégia adotada consistiu em rotular cada caso da amostra como pertencente a determinadas áreas temáticas divididas em dois grupos – complexos e não complexos. Ainda sobre o objeto das Adins, com o intuito de observar a abrangência da política (2) questionada, também foram observados em cada

⁶⁸ “as instituições representam fonte considerável de problemas de endogeneidade, limitando sensivelmente as estratégias de identificação, e afetando a validade das inferências causais” (Rezende, F. 2017, p. 107)

caso qual a natureza da legislação questionada, se de nível federal ou não (estadual ou municipal).

Foi considerada também como variável de controle a existência de liminar (3), ou seja, se houve decisão anterior do próprio STF possibilitando a antecipação dos efeitos da decisão final, o que normalmente ocorre por decisão monocrática, uma vez que poderia, no caso da hipótese testada no capítulo 6, ser determinante no resultado do julgado (procedente ou improcedente), normalmente decidido por turmas ou pelo pleno.

E, por fim, com foco no ambiente político em que a instituição atua, Staton (2010) sugere que a existência de maior fragmentação partidária (4) potencialmente estimula maior ativismo judicial e, portanto, também foi utilizada como variável de controle para a hipótese no capítulo 6.

Na primeira hipótese, do capítulo 5, a natureza do tema discutido no caso - complexidade e abrangência da política -, mantidas demais variáveis constantes, poderia atrair maior ou menor interesse do público e, portanto, influenciar a seleção para divulgação institucional.

Adotando estratégia semelhante, Hall (2014) divide os tipos de casos entre “verticais” e “laterais”, sendo os verticais aqueles em que tribunais interiores podem implementar a decisão sem a participação de outros atores políticos e os laterais, aqueles em que o judiciário dependeria de atores não judiciais para que sua decisão fosse cumprida. Não faria muito sentido no caso do STF, já que seu sistema jurisdicional não apresenta essa característica.

Vanberg (2005) considera que temas tecnicamente mais complexos tendem a receber menor atenção do público (direito orçamentário, tributário, financeiro, previdenciário) e, ao contrário, temas de menor complexidade técnica são mais palatáveis e com maior probabilidade de receber mais cobertura e atenção (direito de família, processual, direitos fundamentais, direito eleitoral).

Também a depender da natureza do caso e da iniciativa do próprio STF, alguns processos podem ser acompanhados mais de perto por determinados grupos da

sociedade civil, como naqueles em que há convocação de audiência pública⁶⁹ ou consulta de especialistas na função de *amicus curiae*.

Quanto ao STF especificamente, (Abramovay, Leal, and Hartmann 2014) apontam que o tema da maioria dos processos sob sua jurisdição é Direito Administrativo/Público, seguido – de longe – por Direito Processual Civil e do Trabalho. Já quando se olha para os temas tratados em cada um dos estados, sua agenda é ocupada por três tipos diferentes de pautas temáticas: nacionais, locais e locais nacionalizadas.

Para a teoria do fortalecimento público das decisões judiciais, seria esperado o seguinte: com alto apoio público (quando as instituições possuem alta credibilidade relativa), haveria alto custo de descumprimento de suas decisões. Nessa hipótese, os tribunais teriam maior probabilidade de apresentar um padrão decisório mais “contramajoritário” ou “ativista”. Em outras palavras, se a teoria for válida, o grau de deferência judicial – como o tribunal exerce seus poderes de “veto” – depende do ambiente, de modo que há maior probabilidade de julgar procedente uma ação direta de inconstitucionalidade se houver alto apoio público da instituição e se a transparência for alta.

Considerando que há duas vias possíveis para captar o comportamento institucional – em uma direção de autoimagem construída pela instituição, ou seja, que pode ser controlada por ela a partir da divulgação seletiva de algumas decisões em sua própria página institucional e, na direção oposta, a partir da resposta expressa no padrão decisório quando há maior exposição de determinados casos ao escrutínio público (por meio da imprensa).

Tem-se, portanto, duas hipóteses, detalhadas nas próximas seções. Na primeira a visibilidade das decisões é endógena e sob controle institucional, em um momento posterior às decisões. Na segunda, é exógena, não sendo diretamente controlada pela instituição.

⁶⁹Não foram estratégias adotadas, devido ao reduzido número de processos com audiência pública. A primeira realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Min. Ayres Britto, na ADI 3510, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), e ocorreu no ano de 2007.

5 SELETIVIDADE DE DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES: PUBLICAÇÃO INTENCIONAL *EX POST*

Na primeira hipótese, o trabalho tenta capturar de que forma a comunicação entre o STF e o público ocorre. Naturalmente estimar quando há maior visibilidade de uma decisão por iniciativa institucional seria uma missão hercúlea, considerando as dificuldades em pressupor determinadas conclusões sobre associações entre resultado dos julgados e cobertura da notícia por parte da imprensa, como sugere o desenho proposto por Staton (2010).

É compreensível, no entanto, que algumas evidências possam ser encontradas na página institucional do STF, que possui algumas peculiaridades. Há uma seção que se encarrega de compilar algumas das decisões e divulgar como “notícias”, utilizando para tanto uma linguagem jornalística ou simplesmente menos técnica, o que seria o equivalente da instituição ao “*press release*”. Há também a seleção de alguns julgados que se tornam “informativos”⁷⁰, os quais não só têm maior destaque, como influenciam e formam posicionamento em toda a classe jurídica.

Ressalte-se que o cargo de assessoria de imprensa é comissionado, sendo o responsável indicado periodicamente pelo Presidente do tribunal em exercício. E sua função é repassar ao público externo o conteúdo dos julgados, a pauta do que vai ser decidido prevista para determinado período (mês ou semana). É bastante perceptível o esforço em verter a linguagem técnica jurídica em termos mais acessíveis e de fácil compreensão para o público leigo. Relembrando a aludida descrição da teoria apoio institucional (Easton, 1975), segundo a qual mais conhecimento sobre determinada instituição é uma condição necessária para se obter mais apoio.

Como mencionado na seção anterior, optou-se em um primeiro momento selecionar de forma aleatória as decisões de ação direta de inconstitucionalidade dentro do universo proposto no recorte temporal na página de acompanhamento processual, observados os seguintes pontos: (1) o resultado da ação direta de

⁷⁰ Agradeço aos comentários de Roberto Fragale no GT Política, Direito e Judiciário, durante o XI encontro da ABCP em Curitiba, Paraná, 2018.

inconstitucionalidade – procedente ou não – variável *dummy*; (2) se o objeto da ação direta de inconstitucionalidade versava sobre o âmbito federal ou estadual e localizado; (3) se a ação se trata de tema complexo ou não – sendo complexos os temas relacionados a direito orçamentário, tributário, financeiro, previdenciário e processual; não-complexos as que versam sobre direito civil, penal, eleitoral e direitos fundamentais⁷¹;

Posteriormente, na página de notícias, para estimar a divulgação institucional *ex post* dos julgados, foram analisadas individualmente todas as matérias referentes a cada ação direta de inconstitucionalidade pesquisadas por busca de palavras por meio de seu número de identificação. Foram consideradas as seguintes observações: (1) se a decisão foi objeto de alguma notícia específica veiculada na página institucional, o que viria a ser codificada como uma variável *dummy* (excluídas matérias que apresentam a pauta da semana ou do dia ou que tratem de diversos processos em bloco); (2) havendo publicação, se foi em momento anterior ou posterior à decisão definitiva.

Quanto às notícias, a página institucional publica matérias sobre decisões ou que ainda estão sob deliberação, definidas pela própria instituição como “espécie de jornal que veicula resumos das circunstâncias fáticas e processuais e dos fundamentos proferidos oralmente nas sessões de julgamento”. O Tribunal vem publicando, desde 1995 boletins “a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário”, de modo que contêm resumos não oficiais de decisões proferidas pelo Tribunal.

De acordo com a coordenadoria de imprensa do STF⁷², os principais veículos de comunicação do país possuem jornalistas especializados (setoristas) na cobertura diária do STF. Esses jornalistas comparecem diariamente ao Tribunal para colher informações para subsidiar suas matérias. Atualmente existem cerca de 40

⁷¹ A complexidade dos temas e a generalidade das políticas contestadas (se de âmbito federal ou estadual) serão considerados como variáveis de controle, numa tentativa de capturar o grau de conhecimento/visibilidade das decisões de forma endógena.

⁷² Entrevista por e-mail com Joyce Maria Magalhães Russi, Coordenadora de Imprensa do Supremo Tribunal Federal, em 21/10/2016.

jornalistas de veículos nacionais e internacionais credenciados para realizar a cobertura jornalística do STF.

Embora todos⁷³ os processos que tramitam no STF possam ser acessados a partir da página (www.stf.jus.br), no campo “acompanhamento processual”, bastando informar o número de identificação ou o nome dos litigantes e que todas as sessões plenárias do STF sejam transmitidas na íntegra pela TV justiça e fiquem disponíveis na *internet*, ainda assim, a página de notícias representa um viés de seleção do que a instituição quer ou não divulgar ao público externo.

É uma característica atribuída ao caso brasileiro o alto nível de transparência no processo de decisão construído ao longo das últimas décadas, é afirmação muito encontrada na literatura. Questiona-se quanto ao efeito dessa exposição em seu comportamento.

Voltando à questão da sobrevivência institucional fundamentada na busca por apoio específico, a princípio, poderia se argumentar que não haveria porque a instituição se preocupar quanto à probabilidade de cobertura *ex post* ser baixa. Ao contrário, ele já detém sua própria cobertura a partir da divulgação, independentemente dos resultados. No entanto, há possibilidade (e poderia haver interesse) em amplificar ou minar a divulgação de determinadas decisões.

Nem todas as decisões de controle de constitucionalidade abstrato são televisionadas por sequer passarem por sessões plenárias, e essa foi uma das mudanças ocorridas no período posterior a 2000 com a aparente motivação de desafogar sua pauta – diversas decisões são monocráticas ou por turmas. Todos os processos, no entanto, disponibilizam acesso ao inteiro teor para o público externo (exceto quando há determinação de segredo de justiça). Porém, é inegável que a compreensão por parte de públicos que não estejam familiarizados com a linguagem técnica/jurídica acaba ficando inviável.

Diversas teorias sustentam motivações para a construção de determinada imagem institucional brevemente explanadas no capítulo 2. A presente análise ainda não alcança a discussão sobre qual imagem exatamente se quer apresentar. A partir

⁷³ Exceto quando em segredo de justiça, ou seja, quando há risco de expor informações privadas das partes e quando o processo contém documentos sigilosos.

dos dados e da teoria levantada, a questão da pesquisa observa, dentro das discussões comportamentais pertinentes a estudos de instituições políticas, se é possível identificar uma escolha intencional de divulgar determinadas decisões.

Há diversos argumentos no sentido de que o próprio objeto de disputa política seria firmar-se enquanto um tribunal forte, independente e contramajoritário. Esse é o papel que se apresenta não apenas ao público, mas a demais instituições – enquanto peça essencial do jogo democrático.

A postura assegura sobrevivência institucional dos mecanismos de insulamento do tribunal – que conferem mais independência *de jure*, e que são desejáveis egoisticamente por seus agentes⁷⁴ e pela própria instituição sendo o principal deles, como é lógico, disputa por mais poder.

Para a ciência política é de especial interesse observar um padrão que indique escolhas racionais por parte dessa instituição ao expor algumas decisões em detrimento de outras. Por mais que se argumentasse que seria trivial publicar apenas decisões que signifiquem “mudança no *status quo*”, porque em primeiro lugar, dentro da amostra há decisões de maior e de menor importância e abrangência política que refutam o argumento de publicação por “utilidade pública”.

E, em segundo lugar, porque as decisões judiciais de controle de constitucionalidade simbolizam, até certo ponto, uma mudança na aplicabilidade de determinada política, independentemente do resultado contramajoritário ou autocontido.

5.1 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS

Nesta subseção foi realizada a análise da estatística descritiva para a visualização e exploração dos dados. Como já foi mencionado, a variável dependente “Publicação” corresponde à existência de ao menos uma matéria na

⁷⁴ No Brasil há pela justificativa da necessidade de independência institucional algumas imunidades em grau mais elevado do que de outros agentes políticos/funcionários públicos – vitaliciedade no cargo, impossibilidade de remoção, alteração de salários, frágeis controles de *accountability*. Na cultura local contam com alto prestígio social.

página de notícias institucional comunicando a decisão ao público externo, consideradas apenas as publicações posteriores à decisão.

“Adin Procedente”, variável independente, diz respeito ao resultado da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade, que pode ser procedente ou improcedente. As demais variáveis são: “Federal”, que indica se o objeto da Adin é legislação de abrangência federal ou estadual; “Publicação anterior”, a qual identifica se houve alguma ocorrência de matéria na página institucional antes da decisão final; “Direito Administrativo”, “Direito Processual”; “Direito Previdenciário” e “Direito Tributário”, as quais, por fim, correspondem à complexidade do tema da Adin, uma vez que, segundo a literatura, determinadas temáticas teriam maior propensão a serem divulgadas para o público em geral, independentemente do resultado.

Foram excluídos da análise quatro casos, respectivamente as ADI de números 296, 1484, 2621 e 2778, pelos seguintes motivos:

A ADI 296, cuja primeira movimentação se deu em 06/06/1990 e decisão final em 17/10/2000, na verdade, equivocadamente protocolada como ADI, é outra forma de controle concentrado – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Diverge do escopo deste estudo, que selecionou apenas ADI, uma vez que consiste na declaração por parte do STF de que o Poder Público incorreu em inadimplemento de determinada obrigação fixada no texto da própria Constituição e autorizaria o STF a dirigir-lhe mera comunicação, cientificando-o de que se encontra em “mora constitucional”, ressalvado o caráter mandamental dessa mesma decisão, quando se tratar, excepcionalmente, de órgão administrativo, hipótese em que deve cumprir a determinação do Tribunal, “em trinta dias” (CF, art. 103, §2º).

Pelo mesmo motivo, as ADI 1484 (distribuída em 25/07/1996 e julgada em 21/08/2001) e ADI 2778 (distribuída em 13/12/2002 e julgada em 11/03/2003), ambas convertidas em ADO durante o curso do processo. Os três casos mencionados também contiveram, na fundamentação da decisão final, a declaração de que houve “perda superveniente do objeto”, em decorrência de ulterior complementação normativa, o que é corriqueiro, especialmente quando há um extenso lapso temporal entre o início e o fim do processo.

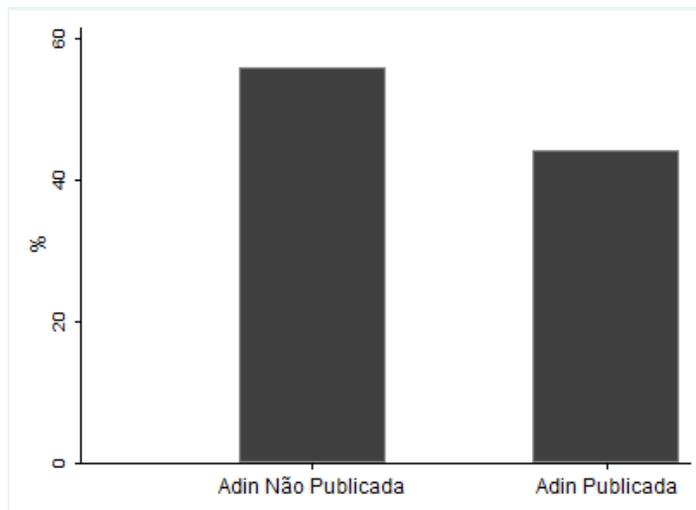
Por sua vez, também foi excluída a ADI 2621 (distribuída em 05/03/2002 e julgada em 06/05/2003), considerando sua conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que, da mesma forma escapa do objeto do estudo, uma vez que consiste em outra forma de controle de constitucionalidade, destinada a “evitar ou reparar lesão que resulte de ato do poder público” – incluindo anteriores à Constituição (Lei nº 9882/1999).

O gráfico 5.1 apresenta a distribuição da variável dependente. Como pode ser observado, aproximadamente 44% dos resultados dos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade são objeto de matérias publicadas na página institucional de notícias do STF, representando 157 das 355 Adins da amostra. Portanto, ainda que todos os processos possam ser acessados na movimentação processual, a regra é que eles não sejam publicados como notícias, o que sinaliza uma seletividade para publicar determinados casos.

Ainda que se argumente que a transparência é completa, no sentido de que todos os processos se encontram disponíveis para acesso por parte do público externo e que as sessões plenárias sejam televisionadas, ao examinar os dados uma questão permanece: Por que o STF decide verter alguns casos para uma linguagem mais acessível e não outros?

O modelo teórico apresentado por Staton (2010) sugere que os tribunais constitucionais teriam maior interesse em estimular que as decisões de veto fossem mais divulgadas na imprensa, o que ele justifica pelo argumento do potencial risco de descumprimento.

O modelo de promoção das decisões sugere que o tribunal o faça para se antecipar à falta de relatos de determinadas decisões e para garantir ao público o monitoramento, se não cumprimento for um problema potencial que pode ser resolvido em parte pela transparência. Empiricamente, se o modelo de promoção estiver correto, deve-se estimar uma relação positiva entre as variáveis *Adin Procedente* e *Publicação*.

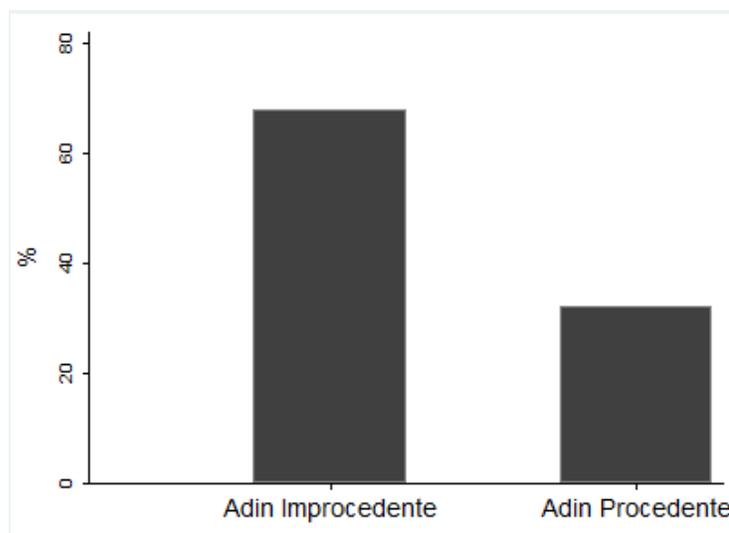
Gráfico 5.1 – Distribuição da Variável Dependente

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

O gráfico 5.2 mostra a distribuição da variável de interesse, a variável dicotômica que mede se a Adin foi aprovada ou não pelo STF. Observa-se que na amostra apenas 32% são julgadas procedentes, o que representa 114 observações do total de 355.

Tal proporção entre as que são procedentes e improcedentes (neste último grupo, agregadas as “sem julgamento de mérito” e “improcedentes”) corrobora o que afirma a literatura no sentido de que a maioria das decisões do STF em ações de inconstitucionalidade impugnadoras de leis e atos normativos indeferem os pedidos formulados. De acordo com Pogrebinschi (2011) chegam a 86,68% as decisões que mantêm o *status quo*, confirmando, dessa forma, a constitucionalidade das normas questionadas, endossada, portanto, a vontade majoritária nelas expressa.

Ao observar o Gráfico 5.2, intuitivamente seria possível concluir que a baixa quantidade de processos publicados como notícias após a decisão final teria alguma relação com a baixa quantidade de Adins aprovadas (julgadas procedentes), entretanto, não foi o resultado encontrado, conforme discutido adiante.

Gráfico 5.2 – Distribuição da variável de interesse

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

O gráfico 5.3 mostra a distribuição da variável *dummy* federal. Verifica-se que a minoria das Adins versa sobre temas deste nível, representando 45% do total (161 de 355 Adins).

A amostra reflete o que pauta o supremo, de acordo com o relatório “Supremo em Números” (Abramovay, Leal, and Hartmann 2013, p. 46), segundo o qual a agenda do STF é afetada por três tipos distintos de áreas temáticas: nacionais, locais e locais nacionalizadas:

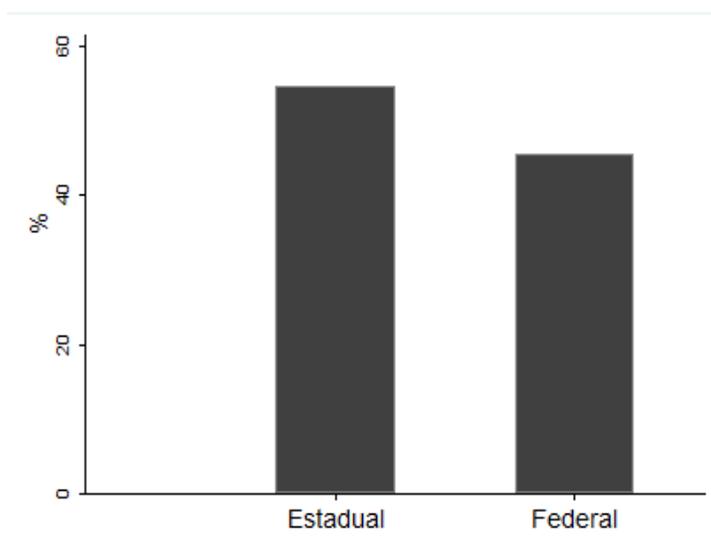
O tribunal, por um lado, na linha do que pode ser encarado como o “Tribunal da Federação”, é chamado a resolver questões de interesse nacional. Nessa categoria estão os temas – como “servidor público” – que aparecem entre os principais processos levados pela imensa maioria dos estados ao STF. Por outro lado, contudo, muitas vezes o Supremo precisa se manifestar sobre questões que parecem ser relevantes apenas do ponto de vista local. São assuntos pouco representativos para a federação como um todo, mas que impactam, ainda que em pequena escala, a pauta do STF exatamente porque parecem gozar de certa expressividade em poucos estados (...) e, finalmente, questões que podem ser chamadas de locais nacionalizadas. Trata-se de assuntos que impactam decisivamente a pauta do Supremo, apesar de não serem expressivas em toda a federação. São assuntos típicos de unidades federativas

sobrerrepresentadas no tribunal – e somente nelas o Direito Tributário, tema fundamental em São Paulo, é o caso mais representativo.

Seguindo a literatura, para medir a importância do tema a ser julgado, foi criada uma variável de controle binária, considerando quando a política é de âmbito federal ou estadual. De acordo com o modelo de promoção do controle de constitucionalidade proposto por Staton (2010) a visibilidade dos processos constitucionais seria endógena à natureza dos próprios conflitos.

No entanto, seria esperada maior probabilidade de um comunicado de imprensa ser emitido com base na importância federal da política. Este resultado seria consistente com a própria escolha do tribunal em realizar os comunicados de imprensa. O STF estaria, portanto, mais propenso a divulgar os casos na medida em que a importância do tema a ser julgado aumentasse. Nessa direção, foram encontradas mais Adins com matérias de nível estadual e, por sua vez, a maioria destas não tiveram seus resultados noticiados.

Gráfico 5.3 – Distribuição da Variável Federal



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

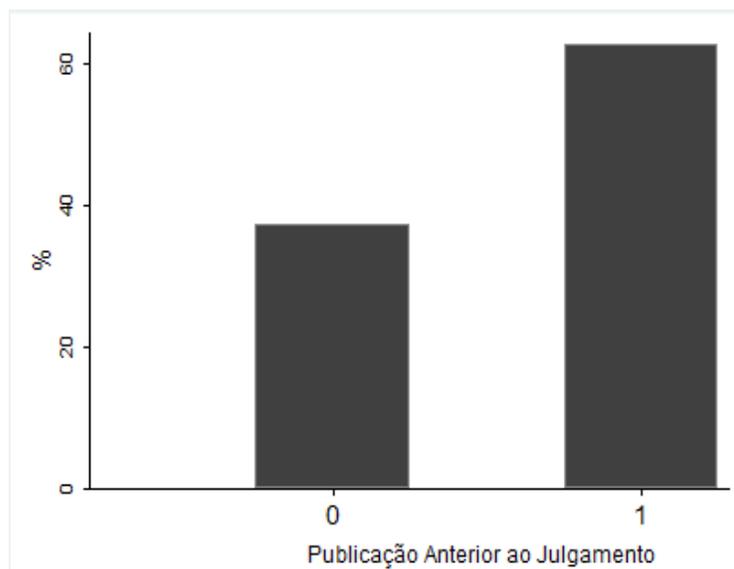
O gráfico 5.4 mostra a distribuição da variável Publicação Anterior, que corresponde à existência de comunicados anteriores na página de notícias, ou seja,

antes de uma decisão definitiva. Verifica-se que a maioria das Adins teve alguma notícia a seu respeito publicada no site do STF anteriormente ao seu julgamento, representando 63% do total (223 de 355 Adins).

Nesse ponto encontra-se um paradoxo: embora a maior parte das Adins tenham sido divulgadas ao público externo (com foco na imprensa) em um momento anterior, essa fração cai consideravelmente no tocante à cobertura de seu resultado, após a decisão final. Ou seja, a seletividade das decisões reportadas guarda relação com o seu resultado, uma vez que publicações anteriores (que seriam independentes da decisão firmada) não determinam a comunicação posterior.

Ainda de acordo com a literatura, especificamente o modelo de promoção do controle de constitucionalidade, há evidências consistentes para analisar as escolhas do tribunal ao emitir comunicados de imprensa anunciando os resultados dos julgados. É mais provável que o tribunal o faça quando a Adin for procedente, especialmente se for difícil que o caso seja coberto, se não houver a iniciativa institucional nesse sentido.

Gráfico 5.4 – Distribuição da Variável Publicação Anterior



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

O gráfico 5.5 mostra a distribuição por frequência das variáveis *dummies* para as áreas temáticas de direito administrativo, processual, previdenciário e tributário, que serão incluídas no ajuste do modelo de regressão logística. O mecanismo causal que justifica um esperado impacto negativo dessas variáveis na probabilidade de publicação seria relacionado com a complexidade do tema em questão.

De acordo com Abramovay, Leal, and Hartmann 2013, os principais assuntos discutidos no Supremo são, nesta ordem: Direito Administrativo; Direito Tributário; Direito do Trabalho; Processo Civil; Direito Previdenciário; Direito Civil; Processo Penal; Direito do Consumidor e Direito Penal. Os autores acrescentam que há grande predominância de temas que envolvem o Estado: “Direito Administrativo e Direito Tributário em geral são disputas entre particulares e órgãos estatais. E mesmo Direito do Trabalho envolve, sobretudo, as disputas sobre o FGTS contra a Caixa Econômica Federal” (Abramovay, Leal, and Hartmann 2013, p. 48)

As áreas temáticas encontradas foram divididas entre dois grupos: (1) Administrativo, Tributário, Processual e Previdenciário; (2) Civil, Eleitoral, Penal, Ambiental e Trabalhista. O primeiro grupo, codificado como de maior complexidade e o segundo, de menor complexidade, para o qual seria esperada maior probabilidade de publicação.

A visibilidade dos casos, ou o que Vanberg (2005) denomina como “transparência” não depende apenas da conjuntura institucional e ações de atores externos, mas também de características inerentes ao tema em questão. Assim, a complexidade relacionada à área temática de determinada política contestada é um desses fatores, ao lado da abrangência (federal/estadual) delineada anteriormente. De acordo com a literatura, é mais difícil de monitorar decisões que envolvem assuntos complexos:

É mais difícil estabelecer se uma decisão judicial foi fielmente implementada em áreas políticas tecnicamente mais complexas e exigentes. Por exemplo, uma reação legislativa a uma decisão declarando que a pena de morte é inconstitucional é transparente porque é bastante simples determinar (pelo menos em uma democracia liberal) se as execuções ainda acontecem. Em contraste, uma decisão técnica envolvendo várias provisões de código tributário é muito mais difícil de monitorar. O código

tributário revisto atende às exigências do tribunal? Em geral, as áreas políticas que envolvem a regulação de resultados substantivos (em oposição a regras processuais) e casos que envolvem múltiplas áreas de política, em vez de um único assunto, tendem a ser mais complexas.⁷⁵

Dessa forma, quanto maior a complexidade, menor tende a ser a visibilidade. Ao observar decisões judiciais, é mais comum que, ao contrário dos legisladores, os juízes tenham interesse em aumentar a transparência de suas decisões – mesmo porque estas sempre devem ser fundamentadas – uma vez que tal característica dificultaria o risco de descumprimento. E há várias formas de incrementar a transparência, seja por meio da clareza dos fundamentos ao emitir os votos, formulando precisamente o posicionamento e princípios que a amparam, assim como as implicações políticas.

Ao observar as decisões do STF após o período em que as sessões plenárias passaram a ser televisionadas, Lopes (2018) encontrou que houve considerável aumento da extensão dos votos de cada ministro, o que indica impacto da transparência no comportamento judicial. Algumas questões permitem aos tribunais emitirem decisões altamente focalizadas, enquanto outras exigem decisões mais difusas que são mais difíceis de indicar em linguagem precisa, porém, o fato é que houve um interesse institucional em aproveitar o espaço para expor de forma mais clara e fundamentada cada posicionamento individual.

A outra forma de aumentar a transparência, pertinente para o presente problema de pesquisa, é comunicação dessas decisões em outros espaços, como o que foi encontrado por Staton (2010) ao observar as estratégias de comunicação da Corte do México com a imprensa, aumentando a atenção sobre decisões que poderiam ser de interesse contrário às maiorias legislativas. Ainda há poucos

⁷⁵ *it is more difficult to establish whether a judicial decision has been faithfully implemented in policy areas that are technically more complex and demanding. For examples, a legislative reaction to a decision declaring que death penalty unconstitutional is transparent because it is fairly straightforward to determine (at least in a liberal democracy) whether executions still take place. By contrast, a technical decision involving several tax code provisions is much harder to monitor. Does the tax code as revised satisfy court's demands? in general, policy areas that involve regulation of substantive outcomes (as opposed to procedural rules) and cases that involve multiple policy areas rather than a single issue tend to be more complex. (Vanberg, 2005, p. 47).*

estudos sobre o efeito do tema das decisões judiciais do STF e a associação com sua saliência/visibilidade, que seria uma perspectiva na direção inversa à proposta por Lopes (2018).

Sob a perspectiva da temática no processo decisório, alguns estudos diferenciam casos de acordo com a capacidade de o tribunal induzir a implementação de forma confiável (Hall 2014).

Essa teoria diferencia o poder de implementação para casos “verticais” – aqueles nos quais as decisões podem ser diretamente implementadas pelos tribunais inferiores – ex.: processo criminal, responsabilidade civil, administração judicial; e casos “laterais” – aqueles em que o tribunal se baseia em “casos não judiciais”, em que a implementação depende de um conjunto de outras instituições – ex.: direito orçamentário e tributário.

Trazendo essa concepção para o STF, ressalvadas características contextuais que separam o sistema judicial norte-americano do brasileiro, seria possível esperar que a influência externa seria mais determinante na tomada de decisões do Tribunal em algumas temáticas.

No entanto, se a divisão proposta por Hall (2014) fizesse sentido para o caso em análise, seria intuitivo que as áreas temáticas consideradas “laterais” tivessem maior chance de publicação institucional, seguindo a lógica de se divulgar casos em que houvesse maior dificuldade institucional de se fazer cumprir. Observando os dados encontrados, a área que possuiu maior impacto positivo foi a do direito civil, rotulado como casos “verticais” o que iria em sentido contrário ao esperado.

Como pode ser observado na Tabela 5.1, as áreas temáticas das Adins que podem ter um impacto negativo nas publicações somam 266 do total de 355 Adins (75%). A maioria delas versando sobre direito administrativo. É digno de nota, uma vez que essa área do direito é, como salientado pelo relatório “Supremo em Números”, o principal assunto discutido em Adins, especialmente no tocante à temática do servidor público, o que inclui questões sobre remuneração e outras condições de trabalho.

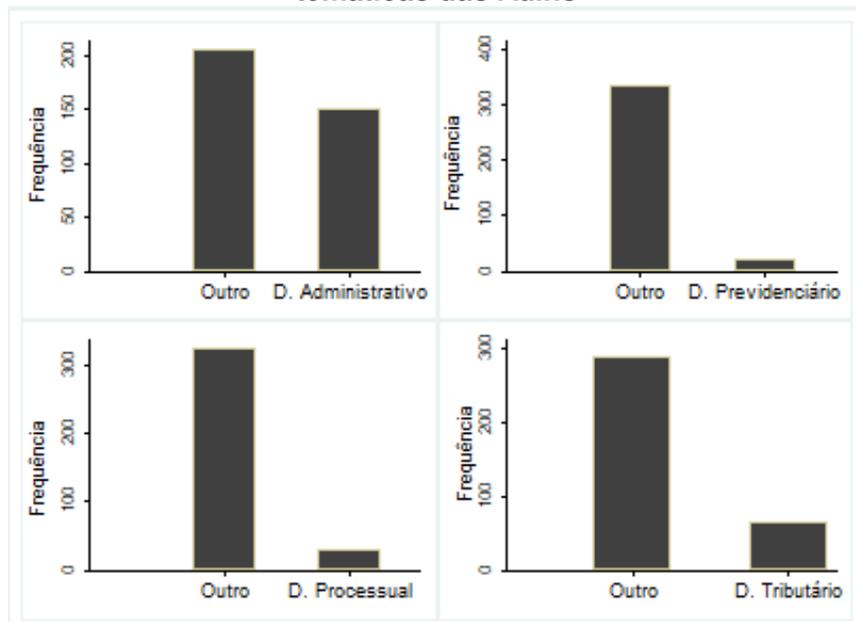
Entre as áreas do direito que possam ter um impacto positivo nas publicações, direito civil se distancia das demais com 49 casos. Incluiu-se nessa área temática

questões tocantes ao direito do trabalho, considerando a baixa ocorrência de casos específicos sobre relações trabalhistas e por corresponder a direitos do indivíduo e interações entre particulares.

Na amostra encontrada, a maioria dos casos versa sobre questões voltadas à discussão de liberdades individuais, como quanto à questão do sigilo de documentos públicos (ADI 4047), espaços exclusivos para mulheres em sistemas ferroviários (ADI 4231), uso de cigarros em ambientes coletivos (ADI 4239), união homoafetiva (ADI 4277), autorização de pessoa biografada (ADI 4815), para citar alguns exemplos.

Optou-se por incluir no modelo apenas as áreas temáticas com impacto negativo, que somam a maioria das Adins, para evitar problemas de multicolinearidade.

Gráfico 5.5 – Distribuições das frequências das variáveis *dummies* sobre áreas temáticas das Adins



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Tabela 5.1 – Adins por área do Direito

Efeito esperado na V.D.	Tema	Frequência	%
Negativo	D. Administrativo	150	42,3
	D. Tributário	65	18,3
	D. Processual	30	8,5
	D. Previdenciário	21	5,9
Positivo	D. Civil	49	13,8
	D. Eleitoral	14	3,9
	D. Penal	13	3,7
	D. Ambiental	8	2,3
	D. Trabalhista	5	1,4
Total		355	100

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

5.2 RESULTADOS DO AJUSTE DE MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

A partir da natureza binária da variável dependente, foi sugerido um modelo de regressão logística para descrever a relação entre a variável que representa a publicação do resultado do julgamento da Adin na página de notícias do STF e as variáveis explicativas.

O modelo proposto é definido da seguinte forma:

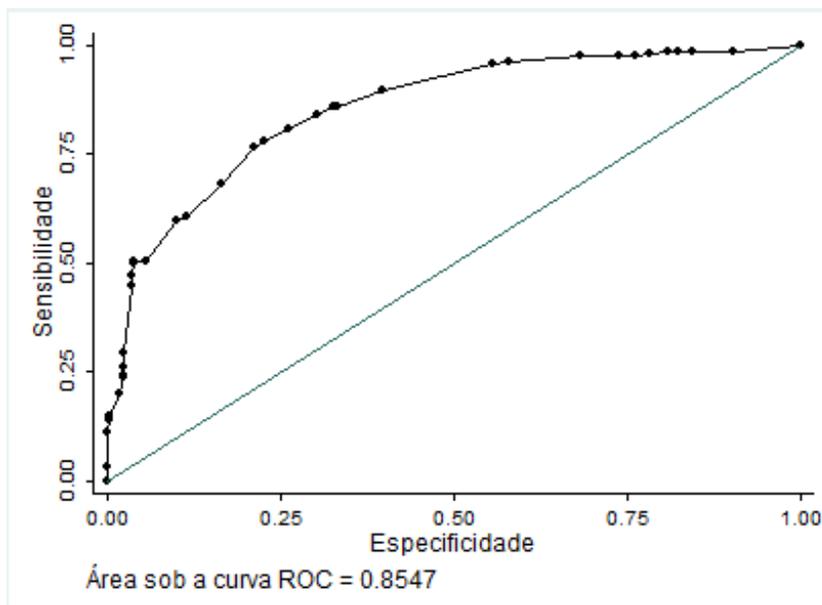
$$y_i = \alpha + \beta_1 ADIN + \beta_2 FED + \beta_3 PANT + \beta_4 ADM + \beta_5 PRO + \beta_6 PREV + \beta_7 TRIB + \varepsilon_i$$

Na equação, y_i corresponde à variável dependente, que é categórica binária e representa a publicação ou não do resultado da Adin no site do STF; α é a constante do modelo; $\beta_1 ADIN$ representa a variável dicotômica que identifica se a Adin foi aprovada ou não; $\beta_2 FED$ é uma *dummy* que mede se a Adin é matéria de nível federal (valor 1) ou estadual (valor zero); $\beta_3 PANT$ é a variável binária que indica se já houve ou não publicação no site do STF sobre a Adin antes do seu julgamento; $\beta_4 ADM$, $\beta_5 PRO$, $\beta_6 PREV$ e $\beta_7 TRIB$ representam, respectivamente, *dummies* que indicam se a Adin foi de matéria de direito administrativo, processual, previdenciário ou tributário; ε_i é o termo de erro.

Conforme pode ser observado pela análise da curva ROC no gráfico 5.6, o modelo apresenta um elevado desempenho preditivo. Comparativamente à linha

diagonal, que representa uma classificação binária aleatória, o modelo apresentou bastante melhora. Especificamente, a área sob a curva ROC (*Receiver Operating Characteristic Curve*) representa um poder preditivo de aproximadamente 85%.

Gráfico 5.6 – Curva de ajuste do modelo de regressão logística



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF

Como pode ser observado na tabela de contingência a seguir (tabela 4.2), apenas as variáveis explicativas Adin Procedente e Publicação Anterior estão efetivamente associadas com a variável dependente, pois foram as únicas que apareceram com o teste de qui-quadrado significativo.

Cerca de 82% das Adins Procedentes e 57% daquelas que já tiveram notícias publicadas a seu respeito antes do julgamento têm os seus resultados finais publicados no site do STF. Esta associação pode ser melhor compreendida nos diagramas de Venn presentes nos gráficos 5.7 e 5.8.

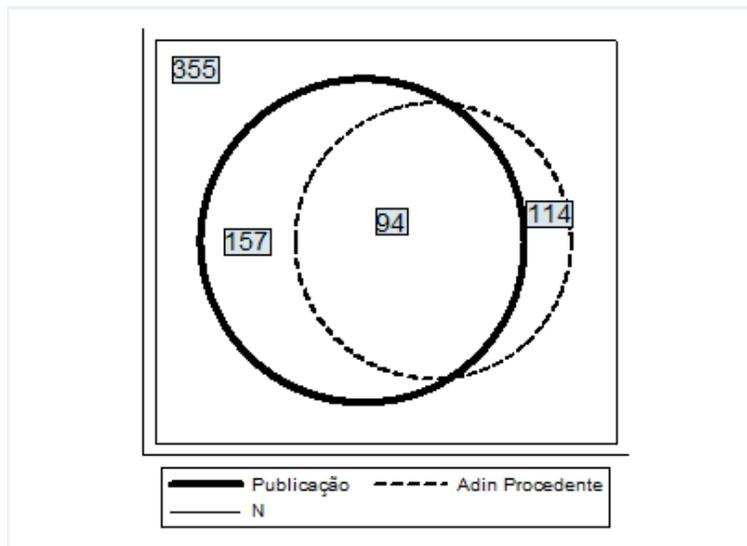
Tabela 5.2 – Tabela de Contingência das Variáveis Explicativas e a Variável Dependente (%)

		Publicação	
		0	1
Adin Procedente *	0	74	26
	1	18	82
Federal	0	53	47
	1	59	41
P. Anterior *	0	77	23
	1	43	57
D. Administrativo	0	53	47
	1	59	41
D. Processual	0	56	44
	1	53	47
D. Previdenciário	0	55	45
	1	62	38
D. Tributário	0	56	44
	1	54	46

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

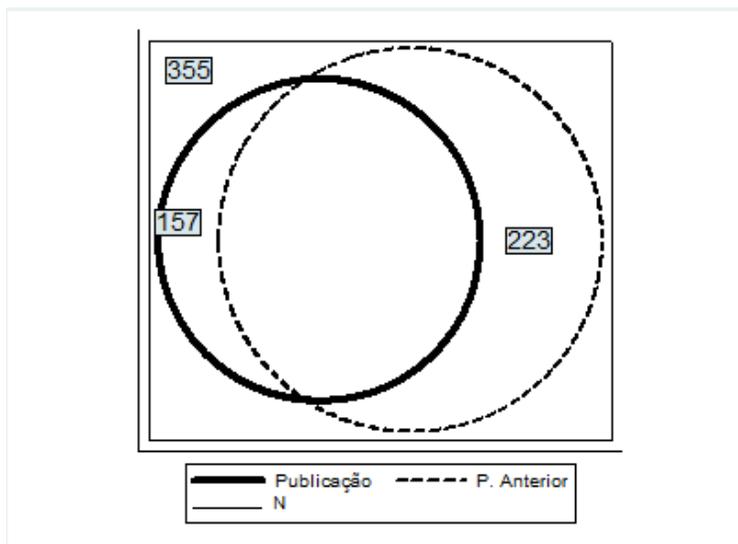
* A estatística qui-quadrado é significativa a 5%.

Gráfico 5.7 – Diagrama de Venn da variável Adin Procedente e a variável dependente



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Gráfico 5.8 – Diagrama de Venn da variável P. Anterior e a variável dependente



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Para analisar o ajuste geral do modelo, um dos principais testes utilizados é o de Hosmer e Lemeshow. De acordo com Garson (2011), esse teste é considerado

mais robusto do que o teste de chi-quadrado comum. Um resultado não significativo ($p > 0,05$) sugere que o modelo estimado com as variáveis independentes é melhor do que o modelo nulo. Como pode ser observado na Tabela 5.3, o modelo estimado apresentou um chi-quadrado de 6,983 com um p-valor de 0,539, sugerindo um ajuste adequado.

Outra medida de ajuste comumente utilizada é o Omnibus teste dos coeficientes. Diferente do teste de Hosmer e Lemeshow, um resultado significativo ($p < 0,05$) sugere um ajuste adequado (GARSON, 2011). De acordo com os dados presentes na Tabela 5.3, o modelo apresentou um chi-quadrado de 155,667 estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,000$), ou seja, rejeita-se a hipótese nula de independência estatística entre as variáveis independentes e a variável dependente.

Tabela 5.3 – Testes de ajuste geral do modelo

Teste	Chi-quadrado	Sig.
Hosmer e Lemeshow	6,983	0,539
<i>Omnibus teste dos coeficientes</i>	155,667	0,000

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF

Assinale-se, em primeiro lugar, que, quando as todas as 7 variáveis são incluídas na análise (modelo 2), a aprovação da Adin permanece com o coeficiente positivo e significativo do modelo 1, corroborando a hipótese principal que consiste em uma maior probabilidade de publicação do resultado da Adin na página de notícias quando esta for julgada procedente.

A Tabela 5.4 apresenta os resultados das regressões. Em parênteses estão expostos os coeficientes em razão das chances, porque a interpretação por meio do logaritmo não é intuitiva⁷⁶. As demais estatísticas, como teste de Wald e erro-padrão,

⁷⁶ Um coeficiente positivo (+) quando transformado pelo logaritmo produz um coeficiente Exp (β) maior do que 1. Um coeficiente negativo (-) produz um coeficiente Exp (β) menor do que 1. Um coeficiente de valor zero produz um coeficiente Exp (β) igual a 1, indicando que a variável independente não afeta a chance de ocorrência da variável dependente.

estão disponíveis na Tabela A do apêndice.

Em segundo lugar, observa-se que a variável de interesse também tem um poder explicativo sobre a variável dependente bastante superior ao das outras variáveis incluídas na análise. Tomando os valores entre parênteses, referentes à razão de chance, isto significa que, mantendo as demais variáveis constantes, quando a Adin é procedente a chance de que o resultado do julgamento seja publicado é 24 vezes maior. Este resultado pode ser interpretado mais intuitivamente no gráfico 4.9, que demonstra o efeito marginal médio entre o resultado dos julgados e a seleção daqueles que serão reportados pela página institucional de notícias.

Parte da literatura sugere que maior clareza ao exteriorizar as decisões judiciais promove o cumprimento (Baum, 1976; Staton and Vanberg 2008), o que implicaria a intenção de divulgar de forma mais explícita, descrita em uma linguagem mais simples e menos técnica, as decisões que anulam o *status quo*.

O apoio público, central para manutenção do poder judicial, teria como requisito óbvio o conhecimento dessas decisões, ou seja, maior visibilidade (o que é também denominado pela literatura como transparência). O apoio específico às decisões refere-se justamente à satisfação com determinados resultados de políticas por parte de uma instituição e, nesse contexto, a específicas decisões judiciais.

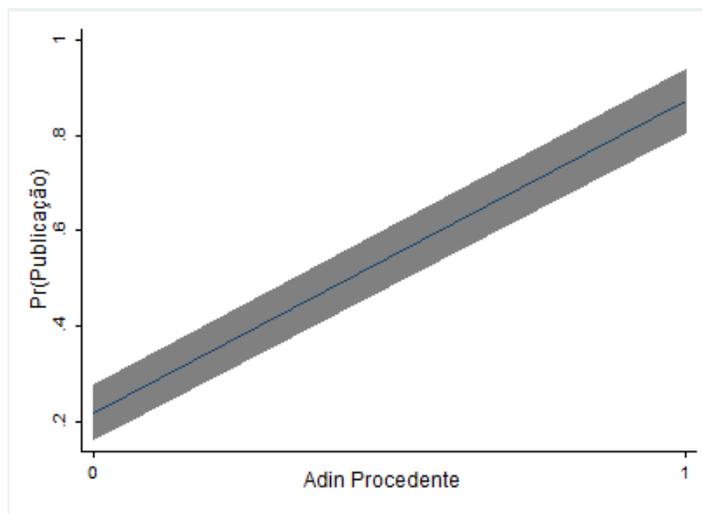
Embora existam alguns obstáculos em separar empiricamente o apoio específico (à determinadas políticas) do apoio difuso (à instituição como um todo), diversas pesquisas afirmam que ambos se espelham. Evidências consideráveis sugerem que avaliações substantivas de decisões judiciais específicas afetam o nível de apoio público a um tribunal, especialmente para líderes de opinião (Caldeira, Gibson, 1992). E possivelmente a assessoria de imprensa do STF, enquanto instituição responsável por selecionar quais decisões finais reportar como comunicados de imprensa, acredita que esse é o caso.

Tabela 5.4 – Determinantes para a publicação do resultado do julgamento da Adin no site do STF

	(1)	(2)
Adin procedente	2,586*** (13,279)	3,189*** (24,263)
Federal		0,195 (1,216)
Publicação anterior		1,893*** (6,642)
D. Administrativo		-0,731** (0,481)
D. Processual		0,041 (1,042)
D. Previdenciário		-0,457 (0,633)
D. Tributário		-0,006 (0,994)
Constante	-1,039*** (0,354)	-2,209*** (0,110)
Pseudo R ² Nagelkerke	0,342	0,475
% Predito	75%	85%
N	355	355

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF. Coeficientes de regressão (β) reportados; Exp (β) (razão de chance) entre parênteses. mSignificância: * $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

Gráfico 5.9 – Efeito marginal médio da aprovação da Adin sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

No modelo 2, com todas as variáveis independentes, o teste de Nagelkerke apresentou um resultado de 0,475. Interpretando de acordo com a lógica do R^2 da regressão linear, significaria afirmar que as variáveis explicativas em conjunto explicam, aproximadamente, 48% da variação da publicação dos resultados dos julgamentos das Adins, o que é uma quantidade relevante para uma pesquisa no campo das ciências sociais ⁷⁷.

Na equação buscou-se controlar três influências em potencial para a escolha dos casos que seriam noticiados como comunicados para a imprensa: (1) a abrangência da legislação questionada, dividindo entre as de nível federal e nível local, pressupondo que no primeiro grupo haveria impacto positivo, à medida que a importância da política aumenta; (2) existência de publicação *ex ante*, ou seja, se o caso havia sido publicado na página antes do resultado da decisão, o que indicaria que determinados processos são considerados mais relevantes do que outros, independentemente da procedência ou improcedência da Adin; (3) área temática de acordo com a complexidade, uma vez que determinados assuntos teriam maior

⁷⁷ LogLikelihood e R^2 de Cox & Snell reportados na Tabela B do apêndice.

chance de publicação *ex post* independentemente do resultado.

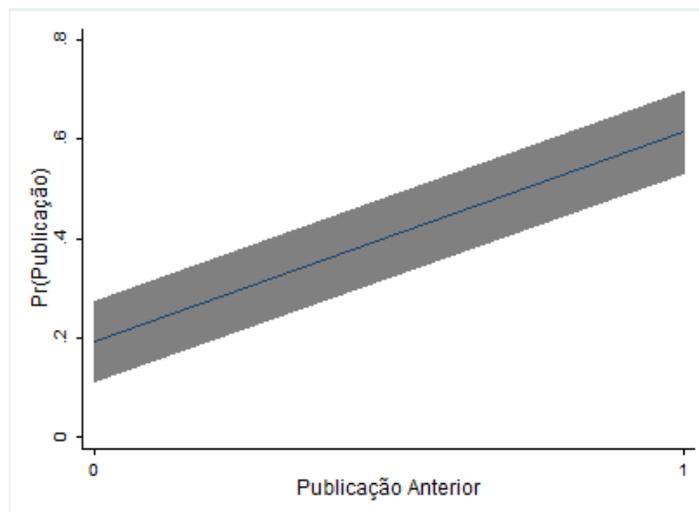
É preciso destacar que somente a *dummy* de aprovação da Adin (modelo 1) é capaz de explicar 34% da variação da variável dependente, o que demonstra a centralidade da procedência das Adins para entender as publicações dos resultados dos julgamentos das Adins na página institucional do STF. Além disto, este mesmo modelo possui um poder preditivo de 75%, portanto, apenas 10% menor em relação ao modelo com todas as variáveis explicativas.

Outra variável que se mostrou relevante é a *dummy* que mede se já houve ou não publicação sobre a Adin antes do seu julgamento. Os resultados sugerem que quando uma Adin já tenha sido citada no site do STF antes do seu julgamento, a chance de que o resultado do juízo seja publicado é 6 vezes maior. Este resultado pode ser interpretado mais intuitivamente no gráfico 5.10, que apresenta as predições marginais, onde a variável independente varia enquanto fixa-se as demais em suas respectivas médias.

Capturar quais as temáticas reportadas com mais frequência mesmo antes dos resultados respectivos é uma tentativa de encontrar questões intrinsecamente consideradas “importantes” pela instituição. As questões com que o tribunal deveria se importar mais, como quanto à classificação temática ou nível de abrangência – nível de governo a ser confrontado – e o valor que ela representa enquanto construção de precedentes, são questões da mesma forma relevantes.

É possível que a publicação não guarde relação com o mecanismo de apoio público, de modo que o tribunal poderia ser propenso a divulgar Adins que derrubem políticas públicas no sentido de que refletem mudanças potenciais na lei que merecem ser anunciadas.

Gráfico 5.10 – Efeito marginal médio da presença de publicação sobre a Adin anterior ao seu julgamento sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF



fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

A terceira e última variável que apresentou um coeficiente significativo foi a *dummy* que identifica se a Adin se trata de direito administrativo. Os resultados sugerem que quando uma Adin pertence a esta área, a chance de que o resultado do juízo seja publicado é 52% menor ⁷⁸. Este resultado pode ser interpretado mais intuitivamente no gráfico 5.11, onde verifica-se os efeitos marginais dessa variável, mantendo as demais constantes.

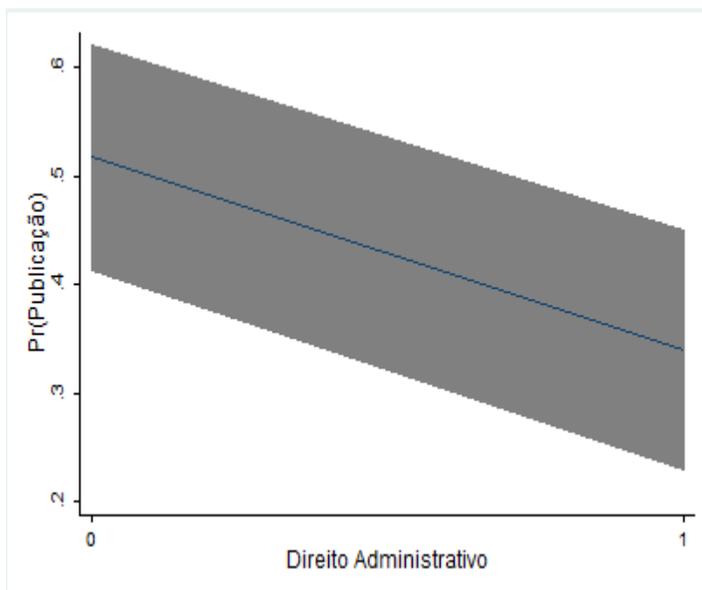
Observando o controle relacionado às características intrínsecas de cada processo, o direito administrativo pertenceria a uma temática considerada complexa por envolver várias legislações esparsas, o que teria menor impacto esperado em publicações. Ou, na classificação proposta por Hall (2014), casos “laterais”, por pressupor a atuação conjunta de outras instituições.

No entanto, mudanças que envolvam reajuste de salários dos próprios membros do judiciário ou redução das atribuições do Conselho Nacional de Justiça seriam claros exemplos nos quais a redução da transparência poderia ser desejável, seja por motivos ligados à reputação institucional ou pela menor necessidade de

⁷⁸Exp (β) - 1 * 100

coordenação com demais esferas de poder e que poderiam ser explicações plausíveis para que a variável apresente o coeficiente negativo, embora seja o tema mais recorrente em Adins, como já mencionado.

Gráfico 5.11 – Efeito marginal média da Adin que versa sobre direito administrativo sobre a probabilidade de publicação do resultado do seu julgamento no site do STF



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Apesar de a literatura considerar que matérias de nível federal possam ter um impacto positivo na publicação das Adins, de acordo com os motivos já discutidos, neste modelo não foi possível descartar a hipótese nula de que a matéria de nível federal não tem nenhum tipo de influência na variação da variável independente.

5.3 DIVULGAÇÃO ESTRATÉGICA DE DECISÕES JUDICIAS

Conclui-se a partir dos resultados encontrados que, embora a maioria das Adins seja julgada improcedente, ao observar os julgados selecionados para publicação na página institucional do STF e os respectivos resultados, encontrou-se uma relação positiva, com alta significância estatística, entre a publicação das matérias sobre as ADI e o resultado procedente.

Ainda que consideradas demais variáveis de controle com forte poder explicativo, os achados indicam que há preferência do STF em demonstrar ao público os resultados contramajoritários, passando uma ideia de que predominam tais decisões na corte, em sentido contrário aos dados efetivos.

Ainda que se argumente que se trata de uma escolha atribuída à assessoria de imprensa do STF, cargo comissionado indicado por sua presidência, que se altera a cada dois anos, uma vez que a amostra se refere a um largo intervalo (2000 a 2016), conclui-se que se trata de uma política institucional, não modificando de acordo com a pessoa que ocupa a função de presidente.

Tal postura demonstra, ainda, indícios de uma preocupação de instituir ou manter uma imagem de tribunal constitucional forte para o público, ou seja, a construção de uma imagem de forte ativismo judicial.

Os resultados encontrados são indícios de que a teoria da divulgação estratégica (Staton, 2010) em certa medida se aplica ao STF no sentido de que as notícias institucionais são o veículo de divulgação para a imprensa e para o público.

Também é possível inferir que o resultado contramajoritário, ou seja, de “Adin procedente”, é o desejável pela instituição, uma vez que o padrão comportamental é contínuo ao longo dos anos analisados que cortam diversas composições de ministros, bem como pelo menos 8 gestões diferentes da sua assessoria de imprensa.

Por outro lado, retornando ao elo entre apoio difuso e específico, há implicações para o comportamento judicial sob a perspectiva do resultado das decisões. Se o apoio público é um recurso importante, a busca por manter esse apoio ao tribunal poderia influenciar deliberações judiciais, ao passo que os atores judiciais reconhecessem que suas decisões têm relação com apoio futuro.

Esse seria um estímulo, ao lado do desejo de manter apoio ou reputação institucional, à sensibilidade à opinião pública.

O apoio de que desfrutam seria, portanto, um recurso valioso que poderia ser “gasto” rapidamente ao passo que muitas decisões impopulares convencessem cidadãos de que o tribunal exerce uma influência indesejável na política.

A literatura apresenta evidências consideráveis de que a opinião pública pode limitar a tomada de decisão dos juízes (McGuire, Stimson, 2004) e as preferências da elite limitam seu exercício de controle de constitucionalidade.

No entanto, permanecem dúvidas sobre a extensão e a natureza da influência externa, o que motiva a continuar o debate sobre o mecanismo causal por trás desse fenômeno.

O próximo capítulo apresenta um segundo modelo que permite observar se há efeito das publicações *ex ante* na imprensa sobre o processo decisório do STF em um modelo no qual a visibilidade dos casos escapa do alcance da instituição, assim como inegavelmente advém de outra lógica de agenda e enquadramento.

6 VISIBILIDADE IMPORTA? PUBLICAÇÕES NA IMPRENSA EX ANTE E RESULTADOS DAS DECISÕES DO STF

“Em certas situações, a opinião hegemônica dos cidadãos surge espontaneamente e, em sequência, é captada e vocalizada na mídia tradicional. Noutras ocasiões, diversamente, é a visão dos agentes controladores da mídia que influencia e determina a opinião da audiência. Nessa dinâmica, não raro se torna impossível apontar a origem da ideia tida por hegemônica e divisar a sempre lembrada diferença entre opinião pública e opinião publicada”⁷⁹

No capítulo anterior foi demonstrado que há mais probabilidade de que o STF exponha decisões contramajoritárias. A próxima pergunta seria: ao ter um caso exposto no momento anterior à tomada decisória, a expectativa de cobertura exógena impactaria resultados? Mais visibilidade importa?

Na segunda hipótese, cuja inferência parte de uma direção causal oposta à primeira, o objetivo é verificar se o potencial interesse do público externo importa no cálculo do comportamento judicial, no sentido de se discutir a relação entre maior visibilidade dos casos por parte da imprensa e o comportamento da instituição.

Seguindo parte da literatura (Epstein e Segal, 2000; Hall, 2013), dentre os componentes que tendem a influenciar o comportamento judicial, é possível medir a “saliência” pela ocorrência de matérias sobre as decisões pendentes de julgamento para capturar aqueles que são considerados mais importantes pela imprensa. Essa medida identifica quando foram publicados na página principal de jornais de grande circulação e a medida presume que o destaque será o mesmo tanto para os editores do jornal quanto para os ministros naquele dado momento.

Embora exista uma constelação de teorias sobre o agendamento do que é escolhido para ser pautado pela imprensa, é fato que a existência de publicação anterior às decisões consiste em indícios de que o tema tem potencial de se tornar conhecido pelo

⁷⁹ Barroso, 2011, p. 267.

público. O que sinaliza não apenas maior chance de publicação após a decisão, quanto maior informação disponível sobre o que será decidido.

Frise-se que este modelo não implica a suposição de que a imprensa é representante da preferência da opinião pública – na verdade, a ocorrência de matérias publicadas *ex ante* apenas funciona como indicador de exposição e mais probabilidade de conhecimento pelo público, o que é de interesse para a hipótese a ser testada a seguir.

6.1 MODELO ESTRATÉGICO E DESENVOLVIMENTO DE APOIO DIFUSO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO

Na discussão teórica, destacou-se que o modelo estratégico é o que melhor se ajusta ao problema de pesquisa.

Ancorando-se na literatura, conclui-se que há duas condições que integram o ambiente político das decisões judiciais e que são centrais para o mecanismo *de public enforcement*: (I) grau de apoio público que um tribunal possui; (II) transparência, definida como alta probabilidade de que um número suficiente de cidadãos tenha conhecimento do conteúdo da decisão, possibilitando monitorar eventual descumprimento.

A segunda condição depende de uma miríade de fatores que aumentam ou diminuem a chance de o público ter acesso à atuação do tribunal. Um deles é a saliência do caso a ser julgado, uma vez que quanto maior, mais vai despertar interesse das pessoas. Por exemplo, no ICJ de 2013⁸⁰, ao serem entrevistados perguntados sobre alguma notícia sobre o judiciário que havia chamado sua atenção, 52% citaram notícias sobre o mensalão (Ação Penal 470), durante a segunda fase de seu julgamento. Por outro lado, apenas 1% afirmou ter conhecimento de notícias sobre reforma política ou partidos.

Outro fator crucial que afeta a visibilidade é a presença de grupos organizados com interesse no tema específico da lide, com capacidade de atrair o tema ao debate

⁸⁰ FGV DIREITO SP, 2013.

público (Epp, 1998 *apud* Vanberg 2005, p. 96). Por outro lado, esta característica tende a ser minimizada quando o grau de complexidade técnica é maior, como por exemplo, uma decisão sobre conflito de competência tributária.

Nessas condições uma posição mais ativista na tomada de decisões judiciais é teoricamente um comportamento esperado, mostrando-se menor deferência às majorias legislativas. A influência judicial nas políticas públicas torna-se maior, portanto. Com menor visibilidade, a consequência esperada é exatamente a inversa, mais deferência e menos ativismo.

Essa observação tem uma implicação empírica para o comportamento judicial que se presta a testes sistemáticos. Se a premissa estiver correta, o nível de deferência judicial - quão ativamente o tribunal faz uso de seus poderes de veto - dependerá do ambiente do tribunal.

Há uma relação entre a visibilidade dos casos julgados e o comportamento mais ativista por parte do STF?

Idealmente seria preciso medir a probabilidade de apoio público⁸¹ *ex ante* e transparência em casos específicos para testar se o STF seria mais propenso a vetar uma lei (julgar a Adin procedente) quando essa probabilidade conjunta é alta. Medir o apoio público específico às decisões isoladamente, como já mencionado, é praticamente impossível, considerando os inúmeros processos julgados pelo STF no período estudado. Além do mais, não há pesquisas específicas sobre confiança institucional no STF ao longo do tempo.

No entanto, algumas conclusões podem ser extraídas se considerarmos o *apoio institucional difuso* ao judiciário, em comparação com outras instituições, no Quadro 6.1.

⁸¹ "Apoio específico" refere-se à satisfação com resultados de políticas específicas de uma instituição, no contexto deste estudo, à satisfação com determinadas decisões judiciais. "Apoio difuso" refere-se ao apoio mais geral a uma instituição enquanto instituição, de maneira desagregada da referência imediata aos resultados de políticas específicas (Easton, 1975).

Quadro 6.1. Confiança nas Instituições

Instituição	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Congresso Nacional	22%	19%	15%	19%	12%	10%
Governo Federal	38%	41%	27%	29%	11%	11%
Forças Armadas	70%	75%	66%	68%	61%	59%
Polícia	34%	39%	31%	36%	35%	25%
Igrejas	56%	56%	56%	59%	57%	57%
Partidos Políticos	7%	7%	6%	6%	6%	7%
Imprensa Escrita	42%	46%	41%	43%	43%	37%
Poder Judiciário*	47%	39%	29%	29%	32%	29%

Fonte: ICJ Brasil, FGV DIREITO SP, 2009-2016.

Notas: Foi considerado o subíndice de percepção.

*Dados indisponíveis para o STF de forma isolada do poder judiciário até o ano de 2016.

Embora não haja dados disponíveis para níveis de confiança no STF de forma desagregada do Judiciário, observando isoladamente os níveis de confiança no Poder Judiciário, conclui-se que não são dos mais altos e também é possível observar uma queda considerável no ano de 2016 com relação ao ano de 2011.

Entretanto, ao considerar os níveis de confiança nas instituições que podem interagir com o Supremo durante o processo decisório de interesse, ou seja, Congresso Nacional, Governo Federal e, de certa forma, Partidos Políticos, nota-se que o apoio público difuso é mais elevado.

Seria provável supor que haveria mais apoio ao STF em um hipotético conflito entre judiciário e legislativo, por exemplo. Se há presumidamente alto apoio institucional difuso, resta observar a transparência como fator relevante no ambiente político em que atua o tribunal.

Em outras palavras, seguindo a lógica do modelo estratégico, há grande probabilidade de se afirmar que o STF atua em um ambiente em que conta com alto

apoio público difuso, portanto, a predição sobre comportamento deferente irá depender fundamentalmente da transparência.

Se a literatura sobre apoio público faz sentido, então é mais provável que mais visibilidade impulse determinados casos que, dependendo de como serão decididos, poderão reforçar ou minar a crença na legitimidade.

Logo, publicações reiteradas de decisões com resultado contramajoritário, como argumentado no capítulo anterior, sinalizam que esta é a preferência do STF. Não há relação com o tema da questão ou temas mais “noticiáveis”, são decisões procedentes.

Quanto mais expostos previamente os processos, mantidas constantes outras condições que influenciam a probabilidade de deferência/ativismo, maior o interesse institucional em dar o resultado contramajoritário, ou seja, vetar a política.

Em contextos decisórios e institucionais característicos, a opinião pública tende a influenciar não apenas o resultado do julgado, mas também outros elementos importantes como o *timing* e efeitos da decisão.

Os julgados que se tornam notícia nos principais veículos de comunicação impressa são apenas uma nuance, e é realmente discutível se houve alguma iniciativa do próprio STF⁸², muito embora em diversas matérias seja possível contar com entrevistas onde os ministros, em caráter reservado ou não, deixam claro seu posicionamento e muitas vezes chegam a adiantar resultado dos julgados. O conceito de mídia vai muito além da imprensa escrita, mas seria operacionalmente inviável catalogar e contabilizar notícias nos canais de televisão aberta ou de redes sociais.

6.2 ESTIMANDO VISIBILIDADE

Foram escolhidos dois jornais de maior circulação nacional (com editoriais diferentes, minimizando viés de seleção) – Folha de São Paulo e O Globo, cuja cobertura ou ausência são utilizadas como *proxy* para visibilidade exógena (ou transparência).

⁸² Agradeço às observações de Leandro Molhano Ribeiro (FGV/Rio de Janeiro) no GT de Instituições Políticas, quando o projeto foi apresentado no Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política de 2017, em Teresina, Piauí.

Ambos periódicos possuem um acervo disponível para consulta. Em uma primeira fase, foram coletadas todas as notícias a partir da busca do termo “inconstitucionalidade”, dentro do recorte temporal (2000-2016), totalizando 838 notícias na FSP e 1.233 no Globo.

Optou-se por analisar cada jornal e respectivo conjunto de notícias separadamente. O banco de dados foi formado a partir da busca pelas palavras-chave atribuídas a cada ADI da amostra selecionada⁸³ no acervo dos dois mencionados jornais, intencionalmente foram selecionadas apenas matérias publicadas antes da decisão final.

A partir do conjunto de palavras-chave, foram identificadas quais Adins da amostra haviam tido alguma ocorrência de publicação prévia, sendo atribuído 0 para ausência de matéria e 1 para ao menos uma matéria publicada em cada jornal.

Nesta seção, em uma análise prévia de caráter exploratório, foi possível verificar um panorama das políticas sob controle de constitucionalidade mais frequentes em ambos. A estratégia buscou auxiliar a interpretação dos dados deste capítulo, já que se fez necessária adaptação das variáveis propostas pela literatura.

Antes de iniciadas as buscas textuais diretas para cada nó criado individualmente por Adin, foram geradas nuvens de palavras mais frequentes de maneira individualizada para cada jornal.

Na Folha de São Paulo, considerando a frequência de palavras no universo de matérias *ex ante*⁸⁴ (Figura 6.1.), em uma observação intuitiva, três legitimados surgem: “Partidos”, “Procurador” e “OAB”. Dentre os que agentes tomadores de decisão, tem-se “plenário” e “Aurélio”, em provável alusão ao Ministro Marco Aurélio Mello. “Lei”, “decreto” e “medida provisória” correspondem às espécies normativas provavelmente mais impugnadas que figuram nas matérias encontradas. “Paulo” e “Rio”, prováveis

⁸³ As palavras e sentenças foram intencionalmente atribuídas pela autora com base no conteúdo dos processos (movimentação processual, página oficial do STF) e na descrição dos casos no portal de notícias do STF. As palavras-chave foram utilizadas para buscar, pelo software *nvivo*, se houve matérias relacionadas a cada Adin da amostra no universo de notícias coletadas entre 2000-2016, Globo e FSP.

⁸⁴ Nesse periódico foram previamente selecionadas as matérias publicadas antes das decisões definitivas, por razões de dificuldade na conversão de PDF para OCR - os arquivos não estavam em resolução adequada, os trechos precisaram ser reduzidos para otimizar o processo.

Foi possível inferir que as palavras encontradas com maior frequência são mais direcionadas aos litigantes e remetem a ideias mais gerais das Adins, e que há indícios de que decisões com mais abrangência (nível federal) ou de interesse localizado nas capitais econômicas – ou respectivas sedes dos jornais – são preferíveis.

Não foi possível concluir sobre qual o enquadramento fornecido por cada um dos jornais ou se houve tentativa de influenciar qualquer resultado, questões que permanecem abertas para pesquisas futuras.

6.3 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS

Nesta subseção foi realizada a análise da estatística descritiva para a visualização e exploração dos dados. Apenas 3 variáveis terão suas distribuições aqui discutidas porque as demais incluídas nesta análise já foram apresentadas no capítulo anterior.

Os objetivos consistem na tentativa de mensurar crenças dos agentes na visibilidade dos casos como fator que impacte a probabilidade de decisões contramajoritárias. Dentro da lógica das teorias de cumprimento das decisões judiciais contra o governo, sobretudo, do apoio público, a variável de interesse é a transparência das decisões, no sentido de que elas sejam acessíveis ao público.

Para obter uma medida dessas crenças que poderiam impactar determinada resposta da instituição, o STF, observou-se a ocorrência de notícias publicadas em momentos anteriores à decisão definitiva (ou notícias existentes em processos pendentes de julgamento, que tiveram suas decisões classificadas como improcedentes) em um dos dois jornais selecionados.

A existência de cobertura *ex ante* é uma forma intuitiva de estimar a probabilidade de existir divulgação posterior, ou seja, exposição da decisão ao público – com um alcance consideravelmente maior do que as notícias da página institucional.

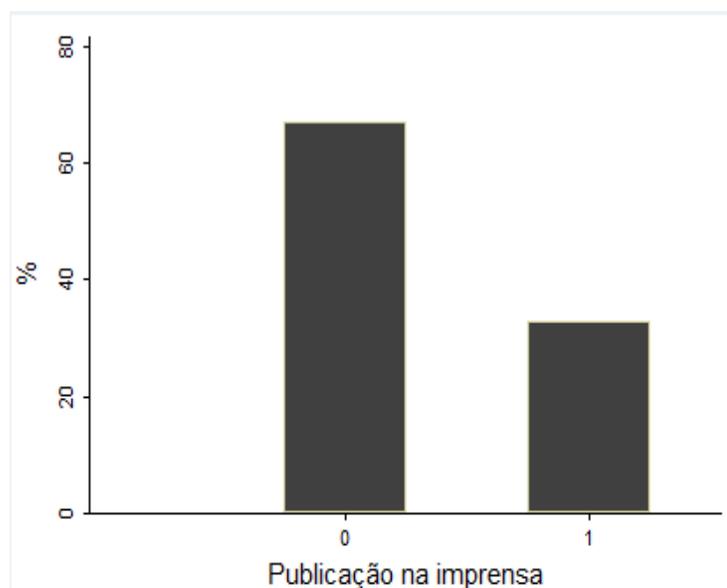
O gráfico 6.1 apresenta a distribuição da variável de interesse que identifica se houve ou não publicação na imprensa sobre a Adin antes do seu julgamento, com base nos jornais Folha de São Paulo e o Globo.

Apenas cerca de 32% das Adins da amostra foram mencionadas pela imprensa antes do seu julgamento, e como já dito, não é surpresa que a minoria dos processos da amostra tenha sido coberta durante o período.

Talvez tal distribuição encontre explicação mais pertinente nas teorias de *agenda-setting*, uma vez que a seleção para publicação em jornais segue uma lógica diversa de um jornal institucional. Mas, como já mencionado, ultrapassa o alcance deste estudo investigar quais razões motivam a escolha de determinados processos pelos jornais.

Para fins de estimação no modelo, a distribuição corresponde às Adins que foram submetidas à condição de transparência (ou maior exposição) ao público, e podem indicar se existe associação com a probabilidade de um resultado contramajoritário, uma vez que a ocorrência de publicação é um possível incentivo ao comportamento ativista.

Gráfico 6.1 – Distribuição da variável de interesse (Publicação na imprensa)



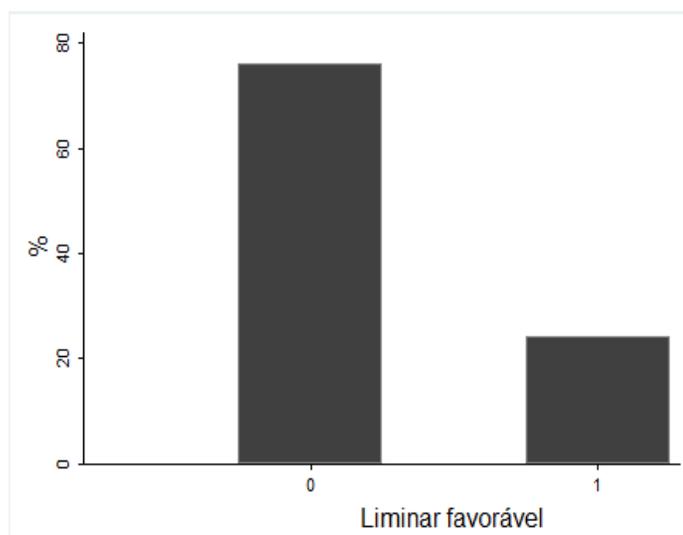
Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

As variáveis seguintes representam controles de influências potenciais no processo decisório consolidadas na literatura.

A primeira, refere-se à existência de decisão liminar anterior. O gráfico 5.2 mostra a distribuição da variável que mede se foi expedida liminar favorável à procedência da Adin antes do seu julgamento. Nota-se que cerca de 76% das liminares foram desfavoráveis, representando 269 de 354 casos (há um caso omissos).

A existência de decisão liminar anterior significa que, antes da decisão final, houve uma antecipação dos efeitos da decisão por meio de uma decisão monocrática. Foi inserida no modelo porque indica uma propensão a determinado resultado final e considerada para fins de controle de endogeneidade. A distribuição acompanha a da variável dependente (resultado das Adins), uma vez que a maioria é também desfavorável (improcedente).

Gráfico 6.2 – Distribuição da variável de Liminar Favorável



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

A segunda é derivada da conclusão básica de Tsebelis (2002), segundo a qual os tribunais são mais deferentes sob governos unificados, porque seria mais fácil

coordenar uma resposta contra o ativismo judicial. A fragmentação partidária⁸⁶, portanto, é medida com base no número efetivo de partidos no Poder Legislativo (Bormann & Golder, 2013), obtido através da base de dados do instituto QOG (Teorell et al., 2019).

A Tabela 6.1, a seguir, apresenta a estatística descritiva desta que é a única variável contínua no modelo. Observa-se que há 41 casos omissos, visto que o N das demais variáveis é 355. Isto ocorreu porque não foi possível determinar o ano de julgamento de algumas Adins, o que impede inferir qual foi o número efetivo de partidos no Congresso naquele momento. A fragmentação partidária mostrou uma associação significativa com a variável dependente (qui-quadrado significativo a 5%).

Tabela 6.1 Estatística descritiva da Fragmentação Partidária

N	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
314	7,11	13,27	10,017	2,14

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do instituto QOG.

A fragmentação partidária apresentou uma associação significativa com a variável dependente (qui-quadrado significativo a 5%).

A tabela de contingência (6.2) cruza os resultados das demais variáveis no modelo, todas dicotômicas, e a variável dependente. Como pode ser notado, as variáveis explicativas Federal, Liminar Favorável, Direito Administrativo e Direito Previdenciário estão efetivamente associadas com a variável dependente, pois foram as únicas que apareceram com o teste de qui-quadrado significativo.

A existência de cobertura anterior pela imprensa (*press_ante*), ao contrário do esperado, não apresentou uma associação significativa com a variável dependente, qual seja, resultado das Adins. A princípio, o fato de determinados processos serem

⁸⁶ Variável de controle também incluída por Staton (2010) e Vanberg(2005) nos respectivos modelos de regressão logística.

submetidos a maior exposição ao público não parece ser uma condição que, sozinha, aumente a probabilidade de que o STF decida de forma contramajoritária.

No entanto, em ambos os modelos utilizados fica claro que a transparência só apresenta associação positiva com o resultado das decisões acompanhada de outras condições. A variável independente, portanto, não é central para explicar o comportamento contramajoritário ou autocontido, pelo menos quando consideradas as Adins. Entretanto, ela se mostra significativa quando mantida as demais variáveis constantes.

A amostra apresenta alta heterogeneidade quanto a demais componentes observados, como momento da decisão (ambiente político em que as cortes atuam), importância e abrangência da política (complexidade e nível de alcance) e posicionamento provável do tribunal (existência de decisão liminar).

Ressalvadas as limitações do modelo, uma das implicações da teoria de Vanberg (2005) é que quando os tribunais não controlam a transparência dos casos a serem decididos, a relação entre crenças (dos tribunais) sobre transparência e a escolha em vetar uma política é condicionada pela importância do *status quo* para o governo.

Quando a importância da política é menor, espera-se que seja mais provável decidir pela improcedência conforme a transparência aumente; mas há um nível que quando a importância é alta o bastante, não se espera relação entre transparência e a decisão judicial.

A teoria sugere que a influência da transparência sobre o poder judicial é condicional, ou seja, depende da importância da questão política para o ator que está sendo questionado. Para muitos temas, a transparência será mais importante; no entanto, para políticas suficientemente importantes, a transparência poderia ser irrelevante para a escolha de derrubar uma política pública.

Se a implicação estiver correta, as estimativas do efeito da transparência sobre a tomada de decisão judicial podem ser superestimadas e subestimadas se não for observado que o efeito é condicionado pela importância da política.

Quanto à distribuição por objeto das Adins da amostra, como pode ser observado na tabela de contingência, apenas 20% das decisões que versam sobre

leis federais foram julgadas procedentes. Esta associação corrobora com o que Staton (2010) e Vanberg (2005) preveem, considerando a maior abrangência presumida pelo nível de alcance da política federal.

No capítulo anterior, foi mencionado que a amostra das decisões foi dividida entre dois grupos. O primeiro, codificado como de maior complexidade e o segundo, de menor complexidade, para o qual seria esperada maior probabilidade de publicação. Esta é a justificativa da literatura, no entanto, em sentido inverso, foi possível observar a partir da análise de frequência de palavras, na seção 6.1 que as temáticas relacionadas a direito orçamentário figuram entre as mais salientes nos dois jornais, o que apresenta certa inconsistência com o que é sugerido pela teoria mobilizada.

Como neste modelo, a probabilidade de publicação da área temática da Adin guarda estreita relação com a crença de provável visibilidade do tema e, conseqüentemente, seria esperada menor probabilidade de que a Adin fosse julgada procedente.

Encontrou-se que, quando o resultado das decisões é variável dependente, cerca de 73% das Adins que tratam de direito administrativo estão associadas com Adins improcedentes. Já no que diz respeito às Adins de direito tributário, 80% das Adins sobre este tema foram julgadas improcedentes.

Por fim, quanto às características intrínsecas ao processo decisório, como já mencionado no início deste capítulo, foi acrescentado neste modelo a variável liminar. Observa-se que cerca de 74% das liminares desfavoráveis resultaram em Adins improcedentes.

Estas associações podem ser melhor compreendidas nos diagramas de Venn presentes no gráfico 6.3.

Tabela 6.2 – Tabela de Contingência das Variáveis Explicativas e a Variável Dependente (%)

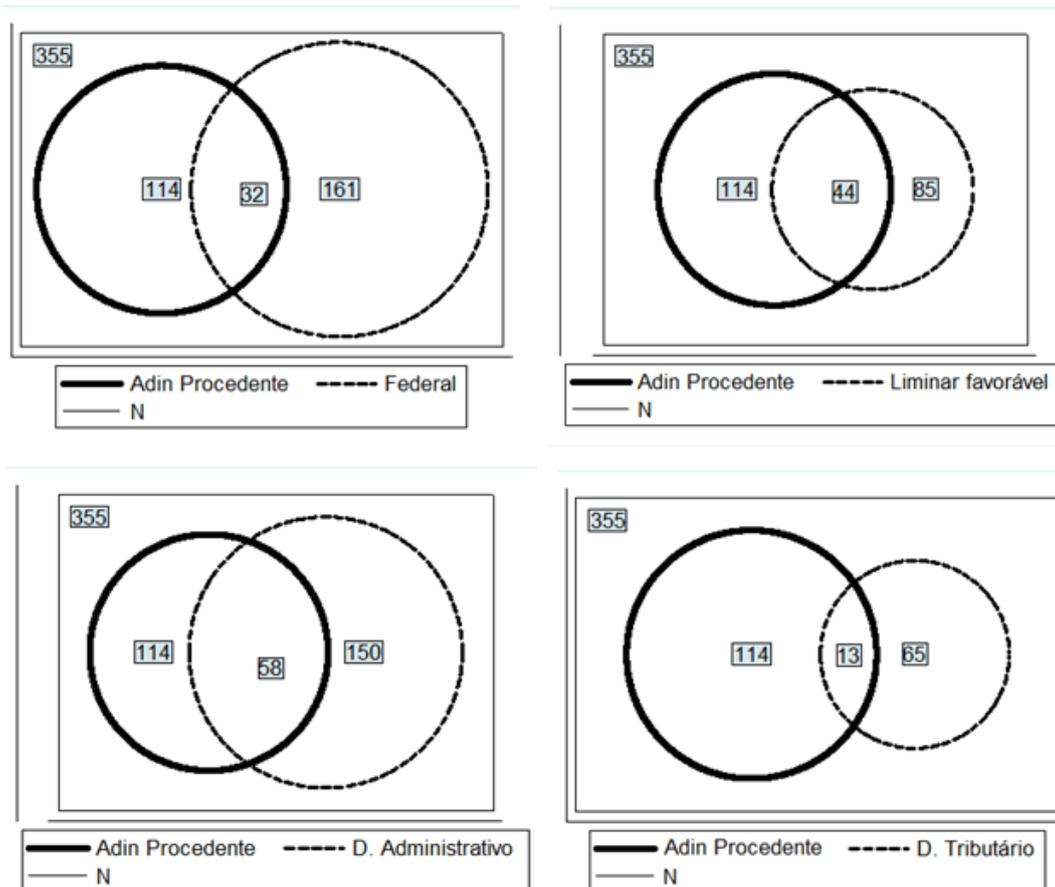
		Adin Procedente	
		0	1
Publicação na imprensa	0	70	30
	1	63	37
Federal *	0	58	42
	1	80	20
Liminar favorável *	0	74	26
	1	48	52
D. Administrativo *	0	73	27
	1	61	39
D. Processual	0	68	32
	1	67	33
D. Previdenciário	0	67	33
	1	76	24
D. Tributário*	0	65	35
	1	80	20

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

* A estatística qui-quadrado é significativa a 5%.

A variável explicativa fragmentação partidária foi excluída desta tabela por ser uma variável contínua.

Gráfico 6.3 – Diagramas de Venn das Associações Significativas da Tabela 6.2



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

6.4 RESULTADOS DO AJUSTE DE MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Neste capítulo, o modelo de regressão logística para descreve a relação entre a variável que representa o resultado do julgamento da Adin e as variáveis explicativas. O modelo proposto é definido da seguinte forma:

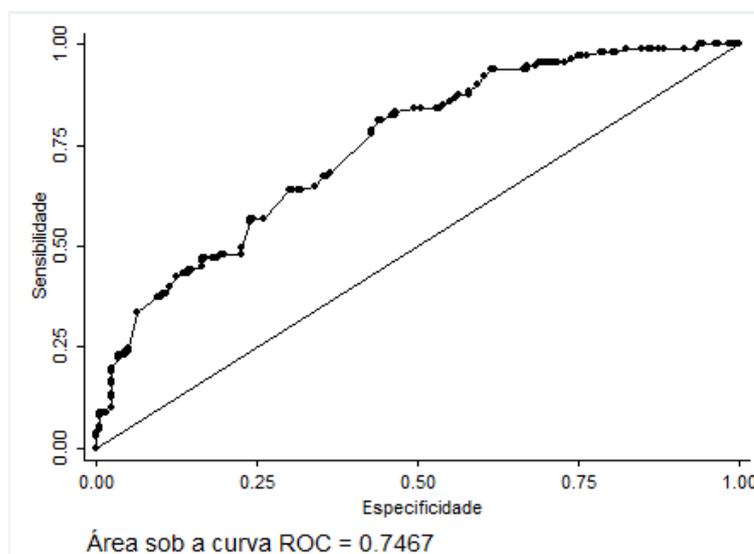
$$y_i = \alpha + \beta_1 IMP + \beta_2 FED + \beta_3 FRAG + \beta_4 LIM + \beta_5 ADM + \beta_6 PRO + \beta_7 PREV + \beta_8 TRIB + \varepsilon_i$$

Na equação, y_i corresponde à variável dependente, que é categórica binária e representa se a Adin foi aprovada ou não; α é a constante do modelo; $\beta_1 IMP$ é a variável dicotômica que identifica se já houve ou não publicação na imprensa externa a respeito da Adin antes do seu julgamento; $\beta_2 FED$ é uma *dummy* que mede se a Adin é matéria de nível federal (valor 1) ou estadual (valor zero); $\beta_3 FRAG$ é uma variável contínua que mede a fragmentação partidária através do

número efetivo de partidos no Poder Legislativo no ano do julgamento da Adin; β_4 LIM é a variável binária que indica se já houve ou não liminar favorável à procedência da Adin antes do seu julgamento; β_5 ADM, β_6 PRO, β_7 PREV e β_8 TRIB representam, respectivamente, *dummies* que indicam se a Adin foi de matéria de direito administrativo, processual, previdenciário ou tributário; ϵ_i é o termo de erro.

O gráfico 6.4 Apresenta a análise da curva ROC (*Receiver Operating Characteristic Curve*) do modelo proposto. A curva ROC mapeia a sensibilidade do modelo (taxa de verdadeiros positivos) *versus* a especificidade (taxa de falso positivo). A predição perfeita ocorre quando a área sob a curva ROC é 1; quando está próxima de 0,5 e permanece na diagonal, a previsão é inútil. Conforme pode ser observado, o modelo apresenta desempenho preditivo relevante. Comparativamente à linha diagonal, que representa uma classificação binária aleatória, o modelo apresentou bastante melhora. Especificamente, a área sob a curva ROC representa um poder preditivo de aproximadamente 75%.

Gráfico 6.4 – Curva ROC do ajuste do modelo de regressão logística



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG.

Como observado na Tabela 6.3, o modelo estimado apresentou um chi-quadrado de 9,250 com um p-valor de 0,322, sugerindo um ajuste adequado.

De acordo com os dados presentes na Tabela 6.3, no Omnibus teste dos coeficientes, o modelo apresentou um chi-quadrado de 60,223 estatisticamente

significante (p -valor $< 0,000$), ou seja, rejeita-se a hipótese nula de independência estatística entre as variáveis independentes e a variável dependente.

A Tabela 6.4 apresenta os resultados das regressões. Em parênteses estão expostos os coeficientes em razão das chances, uma vez que a interpretação por meio do logaritmo não é intuitiva⁸⁷. Demais estatísticas, como teste de Wald e erro-padrão, encontram-se disponíveis na Tabela C do apêndice.

Tabela 6.3 – Testes de ajuste geral do modelo

Teste	Chi-quadrado	Sig.
Hosmer e Lemeshow	9,250	0,322
<i>Omnibus</i> teste dos coeficientes	60,223	0,000

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG.

Observa-se no modelo 1 que, como já comentado inicialmente, quando sozinha, a variável independente proposta nesta análise não mostra relevância para explicar a variação dos resultados das Adins. A publicação na imprensa apresentou um coeficiente sem significância estatística e o modelo tem um poder explicativo (R^2 Nagelkerke) próximo de zero.

Conclui-se que não é possível concluir que as matérias pautadas pela imprensa, sozinhas, afetam o processo decisório do STF. O resultado encontrado vai, portanto, na direção inversa à esperada pela literatura pertinente à teoria do apoio público, uma vez que maior visibilidade proporcionada pela imprensa aumentaria a probabilidade de decisões contramajoritárias. Também segue do sentido inverso da expectativa existente a partir do que foi explorado no capítulo 5, ou seja, que a instituição aparentemente tem preferência por divulgar notícias institucionais quando as Adins são julgadas procedentes.

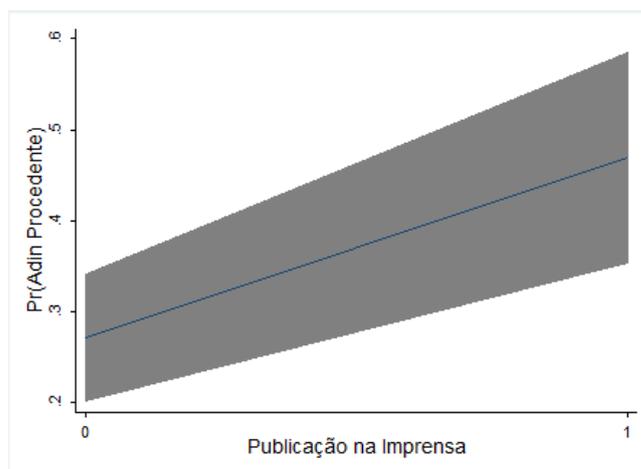
⁸⁷ Um coeficiente positivo (+) quando transformado pelo logaritmo produz um coeficiente Exp (β) maior do que 1. Um coeficiente negativo (-) produz um coeficiente Exp (β) menor do que 1. Um coeficiente de valor zero produz um coeficiente Exp (β) igual a 1, indicando que a variável independente não afeta a chance de ocorrência da variável dependente.

Já no modelo 2, semelhante aos encontrados em Vanberg (2005) e Staton (2010), com todas as variáveis de controle, o teste de Nagelkerke apresentou um resultado de 0,240. Interpretando de acordo com a lógica do R^2 da regressão linear, significaria afirmar que as variáveis explicativas em conjunto explicam, aproximadamente, 24% da variação dos resultados dos julgamentos das Adins⁸⁸.

No modelo 2, a variável independente passa então a ter significância estatística (p-valor <0,006). Tomando as demais variáveis constantes, o fato de uma Adin ter alguma notícia publicada na imprensa aumenta em 2 vezes as chances de procedência de determinada Adin.

Este resultado pode ser melhor visualizado no gráfico 6.5, que apresenta as predições marginais, onde a variável independente varia enquanto fixa-se as demais em suas respectivas médias.

Gráfico 6.5 – Efeito marginal médio da Publicação na Imprensa sobre a probabilidade de procedência da Adin



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

Embora forneça um baixo poder de explicação, o modelo passa nos testes de ajuste de Omnibus e Hosmer Lomoshov. Quanto às principais limitações da análise, no entanto, destacam-se o fato de a variável notícias anteriores ser *dummy* e o tamanho da amostra ser reduzido, sobretudo no tocante à quantidade de processos encontrados na população de notícias.

⁸⁸ LogLikelihood e R^2 de Cox & Snell reportados na Tabela D do apêndice.

Tabela 6.4 – Determinantes para a procedência das Adins

	(1)	(2)
Publicação na imprensa	0,312 (1,367)	0,865 ^{***} (2,375)
Federal		-1,461 ^{***} (0,232)
Fragmentação partidária		0,214 ^{***} (1,239)
Liminar favorável		1,031 ^{***} (2,803)
D. Administrativo		0,075 (1,077)
D. Processual		0,091 (1,095)
D. Previdenciário		-1,169 [*] (0,311)
D. Tributário		-0,832 [*] (0,435)
Constante	-0,855 ^{***} (0,425)	-2,567 ^{***} (0,077)
Pseudo R ² Nagelkerke	0,007	0,240
% Predito	54	75
N	355	313

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG.

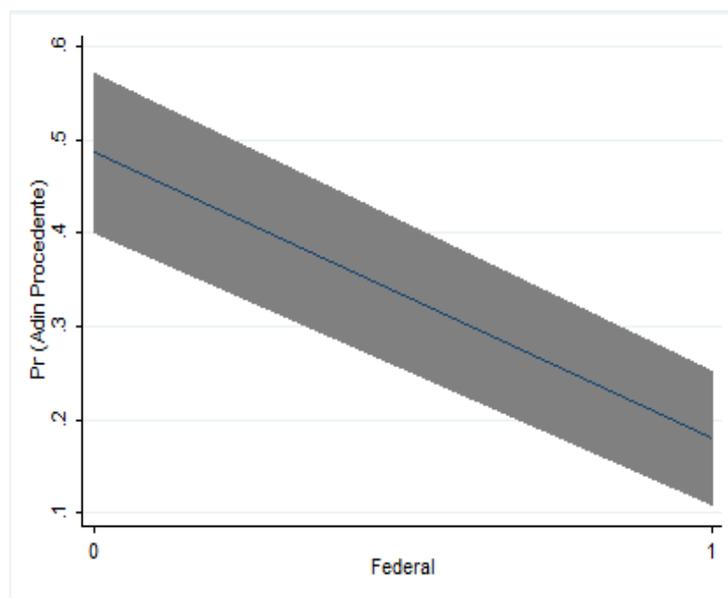
Coeficientes de regressão (β) reportados; Exp (β) (razão de chance) entre parênteses.

Significância: *p < 0,10 **p < 0,05 ***p < 0,01.

Outra variável que mostrou significância estatística a nível de 1% foi a *dummy* que identifica se Adin versa sobre lei federal ou não. O coeficiente foi negativo, como já era esperado pela literatura, já que na medida em que a importância da política aumenta, mais irrelevante se espera que exista efeito da transparência/visibilidade na probabilidade de veto. Nesse ponto, o resultado foi

bastante consistente com Staton (2010), por exemplo. Em termos percentuais, Adins que tratam de leis federais têm 77% menos probabilidade de serem julgadas procedentes, desde que mantidas as demais variáveis constantes. Este resultado pode ser interpretado mais intuitivamente no gráfico 5.6, onde são observados os efeitos marginais desta variável.

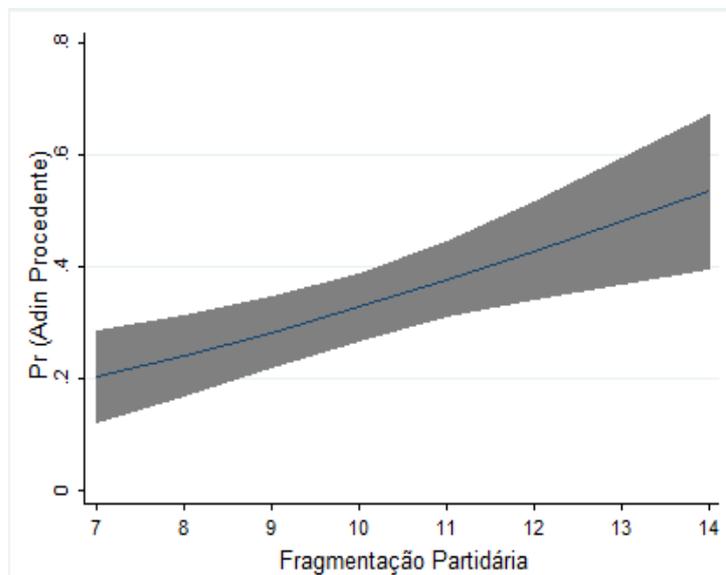
Gráfico 6.6 – Efeito marginal médio da Adin que versa sobre leis federais sobre a probabilidade de procedência da Adin



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

A variável que mede a fragmentação partidária através do número efetivo de partidos mostrou um coeficiente positivo e significativo a 1 %. Mantidas as demais variáveis em suas respectivas médias, em termos percentuais pode-se dizer que cada unidade de adicional desta variável aumenta em cerca de 24% a probabilidade de aprovação da Adin. Este resultado pode ser melhor visualizado no gráfico 6.7, onde verifica-se os efeitos marginais dessa variável.

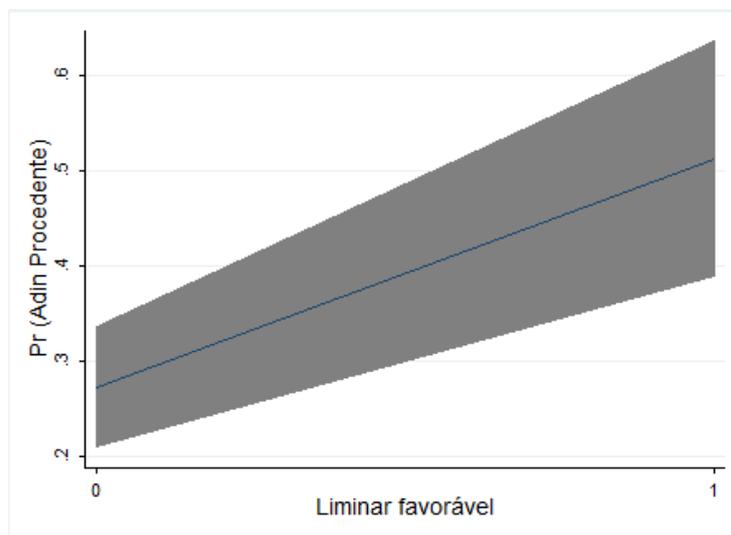
Gráfico 6.7 – Efeito marginal médio da fragmentação partidária sobre a probabilidade de procedência da Adin



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

A variável dicotômica que identifica se foi expedida ou não liminar favorável à procedência da Adin antes do seu julgamento também mostrou um coeficiente positivo e significativo a 1%. Especificamente, mantendo as demais variáveis constantes, a chance de uma Adin ser aprovada é, aproximadamente, 3 vezes maior quando já houve uma liminar favorável expedida. Este resultado pode ser melhor visualizado no gráfico 6.8, onde são verificados seus efeitos marginais.

Gráfico 6.8 – Efeito marginal médio da liminar favorável à procedência da Adin sobre a probabilidade de aprovação da Adin



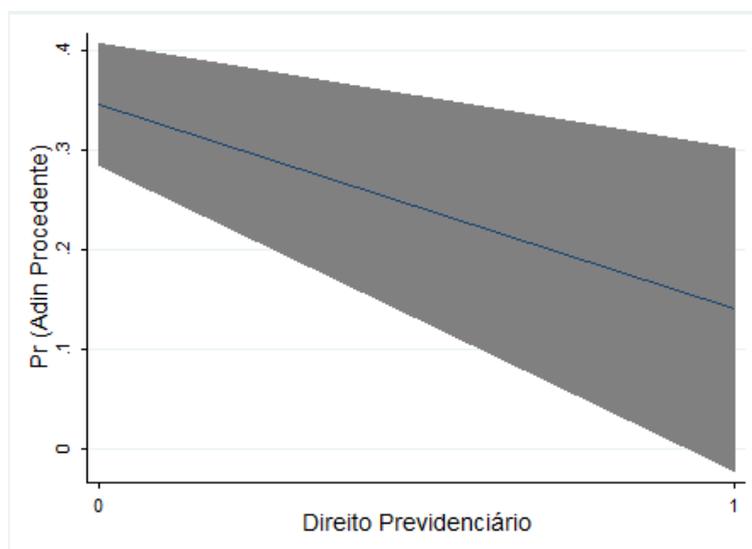
Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

Entre as variáveis dicotômicas que identificam os temas tratados nas Adins, apenas o direito previdenciário e o tributário mostraram coeficientes significativos, entretanto, a significância foi a nível de 10%. Ambas as variáveis apresentaram relações negativas com a variável dependente.

Seria um resultado esperado, quando ressalvada alta complexidade das duas temáticas que minam a chance de conhecimento/compreensão pelo público (componente-chave para o apoio específico) ou mesmo importância política (que pode representar um custo para o tribunal em vetar) – ambos fundamentos que direcionam, de acordo com a literatura, à menor probabilidade de que fossem derrubadas por controle de constitucionalidade.

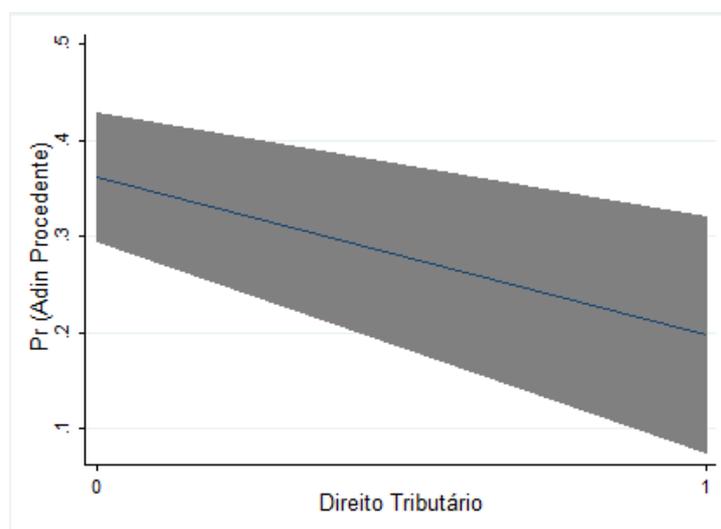
Mantendo as demais variáveis constantes, o fato de uma Adin tratar de direito previdenciário diminui em cerca de 69% a probabilidade de sua procedência. No que diz respeito ao direito tributário, este efeito é um pouco menor: Adins que tratam de direito tributário tem probabilidade 56% menor de serem julgadas procedentes. Estes resultados podem ser visualizados de forma mais intuitiva nos gráficos 6.9 e 6.10, onde são verificados os efeitos marginais da *dummy* direito previdenciário e tributário, respectivamente.

Gráfico 6.9 – Efeito marginal médio da Adin que versa sobre direito previdenciário sobre a probabilidade de procedência da Adin



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

Gráfico 6.10 – Efeito marginal médio da Adin que versa sobre direito tributário sobre a probabilidade de procedência da Adin



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a variável dependente tenha demonstrado significância estatística, mesmo após o controle por variáveis de impacto, os resultados

encontrados indicam, de forma divergente da literatura que trata do mesmo problema, que o modelo proposto não possui alta capacidade explicativa para a variação de decisões do STF sob a perspectiva observada.

Por outro lado, não se descarta que a existência de publicações anteriores na imprensa influencie o comportamento judicial, inferência que talvez demandasse uma abordagem mais qualitativa.

Debruçando-se em outros fatores determinantes no resultado das decisões, ainda pela lógica do problema fundamental do cumprimento das decisões judiciais, a literatura explica que em algumas decisões existe maior custo político, o que poderia prevalecer sobre os incentivos oferecidos pela maior visibilidade.

Diversas pesquisas sugerem que mesmo cortes constitucionais com alta independência judicial, em posição institucional privilegiada, semelhante ao STF, apresentam responsividade com a opinião pública (McGuire e Stimson, 1993; Norpoth e Segal, 1994, no caso da Suprema Corte dos Estados Unidos). Ou demonstram responder estrategicamente à visibilidade proporcionada pela imprensa (Staton, 2010).

Vanberg (2005) conclui propondo que o argumento de que o apoio público é uma importante dimensão do cálculo da decisão dos legisladores ao decidir como responder às decisões judiciais, sugerindo a capacidade de generalização para outros tribunais constitucionais semelhantes.

No entanto, seja por limitações no desenho de pesquisa, ou por configurações institucionais muito específicas do STF, não foi possível concluir que maior visibilidade ou transparência tenha um efeito consistente sobre maior probabilidade de decisões contramajoritárias.

Considerando o resultado da análise, ainda, seria possível suspeitar que a quantidade elevada de processos sob jurisdição do STF (capítulo 3) talvez dificulte a seleção do que é encontrado na imprensa, de forma diferente de outras instituições judiciais estudadas. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, possui alta seletividade do que será julgado, de modo que apenas temas de maior relevo político são submetidos ao controle de constitucionalidade e que, por si só, são mais “publicáveis”.

A amostra selecionada ilustra que muitos processos de menor abrangência e importância política são objeto de ações diretas de inconstitucionalidade, o que

poderia explicar o menor interesse por parte da imprensa. Para estudos futuros, talvez fosse possível jogar mais luz a essa relação observando o universo do que é publicado sobre o STF e a partir de então identifica-los processos individualmente.

Como outras ressalvas à análise proposta, as seguintes surgem, observados alguns casos individualmente:

1) Implicações da natureza do resultado da decisão:

Whittington (2005) sugere que governos podem, vez por outra, preferir tribunais que invalidem políticas cuja mudança pelo caminho legislativo envolva dificuldades eleitorais. O argumento, embora não invalide as conclusões propostas neste trabalho, levanta a possibilidade de que alguns resultados de decisão aparentemente desfavorável ao governo (Adin procedente) poderiam ter o significado inverso.

Um exemplo contido na amostra poderia ilustrar a hipótese: Entre os anos de 1995 e 2002, quando o Partido dos Trabalhadores ainda era oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foram apresentadas ao STF uma média de 13,87 ações por ano, dentre as políticas questionadas, uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão em razão da falta de reajuste salarial para o funcionalismo público, ação direta de inconstitucionalidade contra a instituição do fator previdenciário, outra contra a lei de responsabilidade fiscal⁸⁹ e contra a medida provisória que criou a câmara de gestão da crise elétrica. Nessas específicas situações o governo poderia preferir a improcedência da Adin, já que o resultado contrário poderia significar dificuldades orçamentárias para sua gestão.

2) Decisões autocontidas fundamentadas em argumentos técnicos e a mitologia da legalidade

As leituras de (Gibson, Caldeira e Baird 1998; Baird e Gangl, 2006) também levantam a possibilidade de que, não importando o resultado das decisões, outras estratégias institucionais podem ser eficazes na construção e manutenção da legitimidade difusa. Como explorado na primeira hipótese testada, existem determinadas decisões que serão de interesse institucional para divulgação

⁸⁹ ADI 2463, autuada em 25/05/2001, ação prejudicada por perda do objeto. Considerada improcedente (0) na análise.

posterior, ainda que o resultado não seja contramajoritário.

Fundamentando-se no equilíbrio institucional, em um exemplo da amostra, O STF suspendeu dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo qual Poder Executivo (da União e dos Estados) poderia cortar gastos do Judiciário e do Legislativo⁹⁰. Os ministros consideraram que esse dispositivo “implicava ingerência indevida do Executivo e, com isso, violaria a prerrogativa da Constituição sobre autonomia financeira e a garantia de independência de cada Poder”.

Por outro lado, por uma ótica do modelo dos “atalhos institucionais” (North; Weingast, 2008), ou seja, desvencilhar o estado de compromissos impagáveis pelas promessas constitucionais⁹¹. O presidente do STF à época, Maurício Correa, justificou porque em sua opinião que a reforma tributária deveria causar um aumento da carga fiscal⁹².

⁹⁰ Liminar concedida na Adin 2238, iniciada por PT, PCdoB e PSB— partidos de oposição ao Governo, contra a LRP (Lei de responsabilidade Fiscal). Autuada em 04/07/2000, sem julgamento definitivo. Considerada improcedente (0) na análise.

⁹¹No entanto, o então presidente da AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), desembargador Claudio Baldino Maciel, disse que a entidade pediria ao Supremo que derrubasse o subteto salarial do Judiciário estadual de 85,5% do que ganham ministros do Supremo caso o governo insistisse em manter esse limite: “A AMB vai propor uma ação direta de inconstitucionalidade no primeiro dia após a promulgação da emenda da reforma da Previdência se isso não for corrigido, porque é motivado por mesquinhez, disse. Ele acusou o governo de fazer picuinhas. Baldino Maciel disse, ainda, que os representantes da magistratura tentariam convencer deputados e senadores da necessidade de elevação do limite para 90,25% do que ganham ministros do STF” (“Teto salarial eleva gastos do Judiciário nos Estados”, Folha de São Paulo, 6 de fevereiro de 2007.)

⁹²Minha análise genérica é que toda a vez que se fala em qualquer alteração do sistema tributário nacional é para aumentar os tributos para dar mais ônus ao empresariado e, portanto, ao contribuinte. Acho que tem de haver um meio-termo para defender as necessidades do Estado sem sacrifícios “Correa crê no aumento da carga fiscal”. Folha de São Paulo, 18 de outubro de 2003.

7 CONCLUSÃO

A lógica behaviorista voltada ao problema do cumprimento das decisões judiciais esbarra em princípios normativos que envolvem essas instituições quanto às razões que deveriam justificar seu processo decisório.

Dois pontos de vista podem ser encontrados na conclusão. Do lado cheio do copo, talvez em um argumento preferível pelos modelos legalistas, aparentemente o STF não parece ser responsivo com a imprensa. Logo, escapa de críticas à indesejada influência do público sobre as decisões judiciais ancoradas na concepção *madisoniana* da função dos tribunais constitucionais, isto é, defensores de minorias e ideais constitucionais, não poderiam a *priori* ser sensíveis ao que é publicado pela imprensa.

Do lado vazio, a resposta mais imediata pela abordagem estratégica seria – então o STF realmente, em sentido contrário ao esperado, apresenta fraco ativismo, ainda que sob a égide do apoio público.

E se a pergunta relacionada ao problema normativo dos tribunais constitucionais fosse refeita – os tribunais podem efetivamente agir como instituições contra majoritárias que fortalecem limites constitucionais sobre maiorias legislativas? A resposta seria não. Nesse ponto, aparentemente o STF não apresenta a resposta esperada (ativismo) ao estímulo oferecido mesmo quando há maior visibilidade das decisões.

Debruçando-se sobre variáveis objetivas que explicam o comportamento judicial, o estudo focou em características inerentes ao caso a ser julgado (contexto da decisão) e ao ambiente político no qual as decisões são formuladas (contexto institucional), para observar sua relação com o público.

Foram esboçados dois modelos, no primeiro a transparência (visibilidade) é endógena, limitada às publicações institucionais (*press release*) e pode ser controlada pelos seus agentes, inspirada no modelo da divulgação estratégica (Staton, 2010). E, no segundo, a visibilidade é exógena (Vanberg, 2005), consistindo nas publicações ocorridas na imprensa, e foi estimada a partir da ocorrência de cobertura específica dos casos em momento anterior às decisões.

Assim sendo, quanto à primeira hipótese - observando quais decisões são reportadas ao público - de que a probabilidade de divulgação intencional pela

instituição será maior quando a decisão for contramajoritária (prodecência total ou parcial da Adin), conclui-se que o modelo apresenta fortes evidências de que existe uma associação positiva entre o resultado das decisões e a publicação *ex post* por iniciativa do próprio STF.

A relação encontrada pode sinalizar, a princípio, uma estratégia semelhante à identificada por Staton (2010) no tribunal constitucional mexicano. No caso do STF, a probabilidade de que uma Adin seja publicada pela instituição é maior quando resultado for sido procedente, ou seja, contramajoritário/ativista, mesmo quando observadas outras variáveis de controle.

Seja pela teoria do fortalecimento público das decisões ou pela construção da reputação institucional, há indícios de que há uma intenção, constante ao longo da série temporal estudada embora existam mudanças na direção da assessoria de imprensa, de enfatizar a imagem de tribunal ativista, ao menos na sua página oficial. Foram consideradas variáveis como a complexidade do tema e a abrangência (federal ou estadual), assim como possível preferência anterior pela temática (publicação *ex ante*), mas nenhuma delas apresentou significância.

Quanto à segunda hipótese, apresentada no capítulo 6, de que casos mais salientes ou com maior visibilidade levariam a maior a probabilidade de que a Adin seja procedente, observou-se a partir dos resultados encontrados que a variável independente, de forma isolada, não mostrou relevância para explicar a variação nos resultados de Adins, uma vez que o modelo não apresentou significância estatística.

A conclusão, a princípio, é contrária ao esperado a partir do que é encontrado na literatura, uma vez que segundo a lógica do fortalecimento público, seria esperada uma relação positiva entre maior visibilidade e probabilidade de resultados contramajoritários.

O segundo modelo, com todas as variáveis independentes propostas, embora os testes tenham indicado um bom ajuste, não apresentou alta capacidade explicativa. Limita-se a explicar aproximadamente 24% da variação dos resultados das decisões de controle de constitucionalidade. Mantendo as demais variáveis constantes, a ocorrência de publicação *ex ante* na imprensa aumentaria em duas vezes as chances de o resultado da Adin ser procedente.

Portanto, não é possível afirmar que maior visibilidade tenha uma forte relação com o resultado comportamental esperado. Seguindo a lógica do mecanismo de apoio público, uma vez que a tomada de decisão também depende da coexistência de outros fatores relacionados ao ambiente político e da natureza da política contestada, foram inseridas importantes variáveis de controle.

Frise-se que, no entanto, na regressão logística há maior relevância do sinal dos coeficientes na interpretação dos resultados. Considera-se que há impacto positivo para a razão de chances de determinado evento quando o sinal é positivo. Assim sendo, se a existência de publicações anteriores, ainda com todos os controles inseridos, apresentou relação positiva, demonstra que a imprensa, como fator de incentivo ao comportamento judicial, merece atenção da literatura.

As conclusões devem ser interpretadas com parcimônia, mesmo porque existem limites de alcance do estudo, alguns já citados ao longo do texto.

Em primeiro lugar, falhas mais óbvias são advindas do tamanho da amostra e da simplificação de decisões contramajoritárias a partir do resultado de procedência ou total procedência da Adin, pois no primeiro capítulo foi descrito que existem muitos limiares entre os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade. Não foram observadas estratégias sutis como pedidos de vista, concessão de liminar e posterior perda do objeto, ou outras manobras que ocasionem morosidade na tramitação dos processos.

Em segundo lugar, o tribunal constitucional foi considerado como ator unitário, em que pese a vasta agenda de pesquisas considerando o dissenso entre os votos de cada ministro, bem como outras dinâmicas inerentes a processos decisórios em órgãos colegiados.

Em terceiro lugar, destaca-se a limitação quanto às fontes utilizadas como indicadores de visibilidade das decisões, que se resumem a dois periódicos, muito embora sejam os de maior circulação, podem não refletir necessariamente a um indicador de visibilidade ou saliência das decisões que leve à conclusão de que o tribunal constitucional decide de forma responsiva com o público.

Quanto às contribuições para a Ciência Política, primeiramente a iniciativa em realizar uma proposta de inferência causal para um problema de pesquisa pouco explorado não apenas no Brasil, que é a relação entre comportamento judicial e o público.

Foram enfrentadas diversas dificuldades como a indisponibilidade de dados e trabalhos anteriores que pudessem nortear o desenho de pesquisa. Duas nuances do comportamento judicial foram exploradas – iniciativa institucional de realizar a divulgação de suas decisões ao público externo e o efeito da visibilidade proporcionado pela imprensa no resultado das decisões de controle de constitucionalidade.

Ainda que ressalvada a insuficiência explicativa oferecida pelo modelo proposto na segunda hipótese, é possível com os dados levantados, ir além das explicações encontradas a partir de análises qualitativas futuras.

Muito embora a existência de cobertura anterior pela imprensa por si só não impacte resultados de decisões judiciais, muitas informações sobre o contexto em que são levadas ao STF podem ser encontrados nas fontes utilizadas, e refinadas por meio das técnicas disponíveis para tanto, razão pela qual os dados levantados poderão ser aproveitados adiante.

Por fim, outras questões se levantam e são promissoras para estudos posteriores.

A primeira seria dar continuidade a análise da população selecionada a partir do universo de publicações seguindo no caminho inverso, buscando apenas os casos mais salientes a partir dos nós de frequência de palavras.

A segunda, mais voltada para a relação direta entre STF e imprensa, demandaria repensar outras formas de rotular as decisões procedentes e improcedentes, ou considerar outros instrumentos processuais mobilizados no tribunal, que não apenas de controle de constitucionalidade – porém não seria adequado para inferências sobre o comportamento judicial enquanto *veto player* e, portanto, as teorias sobre interação com legislativo e executivo não fariam sentido.

A terceira, seria voltada a uma interpretação de como os conflitos sob jurisdição do STF são enquadrados pela imprensa e a relação com o apoio do público. Considerando que talvez o STF não apresente resposta ao estímulo de ter sido o objeto da Adin previamente noticiado e aja de forma absolutamente descoordenada da imprensa, seria interessante observar se há componentes que levem a percepções sobre o processo ser resolvido de forma ‘justa’, ‘correta’ e se

a exposição causa efeito positivo no apoio difuso, ainda que predominem resultados autocontidos.

Quanto aos achados da pesquisa, espera-se ter contribuído minimamente para o avanço da agenda de estudos sobre comportamento judicial, com ênfase na relação com o público como variável de interesse

REFERÊNCIAS

- Abramovay, Pedro, Fernando Leal, and Ivar A Hartmann. 2013. Em Números.
- Arantes, R. B; Kerche, F. 1999. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 27- 42, jul.
- Arguelhes, D. W. (2015). Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. Em: *Jurisdição Constitucional e Política*. Coord. Sarmento, D. Rio de Janeiro, Forense.
- Arguelhes, D. W., Luci De Oliveira, F., & Ribeiro, L. M. (2012). Ativismo judicial e seus usos na mídia brasileira. *Direito, Estado E Sociedade*, (40), 34–64. <https://doi.org/10.17808/des.40.164>
- Arlota, C., & Garoupa, N. (2014). Addressing federal conflicts: An empirical analysis of the Brazilian supreme court, 1988-2010. *Review of Law and Economics*, 10(2), 137–168. <https://doi.org/10.1515/rle-2013-0037>
- Baird, James L. Gibson; Gregory A. Caldeira; Vanessa A. 1998. “On the Legitimacy of National High Courts.” *American Political Science Review* 92(2): 343–58.
- Baird, Vanessa, Gangl, A. 2006. “Shattering the Myth of Legality : The Impact of the Media ’ s Framing of Supreme Court Procedures on Perceptions of Fairness Author. *Political Psychology* , Vol . 27 , No . 4 (Aug ., 2006) , Pp . 597-614 Publ.” 27(4): 597–614.
- Baleeiro, A. (2001). *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- Barbosa, L. V. de Q. (2015). O silêncio dos incumbentes: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil.
- Baum, Lawrence (1976). *Implementarion of Judicial Decisions*. *American Politics Quarterly*
- Baum, Lawrence (2008). *Judges and Their Audiences. A perspective on Judicial Behavior*. Princeton University Press.
- Boechat, Leda. *História do Supremo Tribunal Federal, Tomo I – 1891-1898*. Ed. Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 1991. Pp. 121-136
- Bolonha, C.; Vasconcelos, D; Mattos, K. 2017. “A Reputação do Judiciário Brasileiro : Desafios na Construção de uma Identidade Institucional: 69–101.
- Bormann, N.-C., & Golder, M. (2013). Democratic electoral systems around the world, 1946–2011. *Electoral Studies*, 32, 360–369.

- Caldeira, G. a., Wright, J. R., & Zorn, C. J. W. (1999). Sophisticated Voting and Gate-keeping in the Supreme Court. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(3), 549–572. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.3.549>
- Cameron, C. M., & Kornhauser, L. A. (2009). “Modeling collegial courts: Adjudication equilibria.” NYU School of Law, Public Law Research Paper 09-39 (2009), 09–29.
- Capelletti, M. (1989). “The judicial process in comparative perspective”. Oxford: Clarendon Press.
- Carrubba, Clifford James. 2009. “A Model of the Endogenous Development of Judicial Institutions in Federal and International Systems.” *Journal of Politics* 71(1): 55–69.
- Carvalho, E. (2004). Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, (23), 127-139
- Carvalho, E. (2007). Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos Relevantes de sua Gênese e Desenvolvimento. *Ver. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, pp. 161-179, jun. 2007.
- Carvalho, E. (2010). Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. *Sociologias*, 12(23), 176–207. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000100007>
- Carvalho, Ernani. 2010. “Trajetória Da Revisão Judicial No Desenho Constitucional Brasileiro: Tutela, Autonomia e Judicialização.” *Sociologias* 12(23): 176–207.
- Dahl, Robert. Decision-making in a democracy: the supreme court as a national policy-maker. *Journal of Public Law*. V.6 (2), p. 279-295, 1957.
- Dahl, Robert. *How democratic is the American Constitution?* Yale University Press, 2003.
- Desposato, S. W., Ingram, M. C., & Lannes, O. P. (2015). Power, composition, and decision making: The behavioral consequences of institutional reform on Brazil’s Supremo Tribunal Federal. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 31(3), 534–567. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewu018>
- Epstein, Lee; Landes, William M.; Posner, R. A. (2017). The behavior of federal judges: a theoretical and empirical study of rational choice (review). *European Journal of Law and Economics*, 43(3), 555–558. <https://doi.org/10.1007/s10657-015-9513-0>

Ester, M., & Razuk, S. (2008). *Idéias, debates, mídias e opinião pública: uma análise das dinâmicas de interação entre atores estatais e não-estatais nas disputas acerca das patentes farmacêuticas*. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP.

Figueiredo Filho, D.B.; Silva Junior, J. A.. & Rocha, E., 2011. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). *Revista Política Hoje*, 20(1), pp. 44-99.

Franco, A. A. (1960). *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, V. II. Rio de Janeiro: Forense.

Friedman, Barry (2002). The birth of na American Obsession: The history of the Countermajoritarian difficulty. *Yale Law Journal*, v. 112 (2), p. 155.

Friedman, Barry (2009). *The Will of the People. How public opinion has influenced the supreme court and shaped the meaning of the constitution*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Garoupa, N., Ginsburg, T., & Franklin, B. (n.d.). Reputation , Information and the Organization of the Judiciary, 226–254.

Garoupa, Nuno, Tom Ginsburg, and Benjamin Franklin. (2009) “Reputation , Information and the Organization of the Judiciary.” : 226–54.

Garson, David (2011). *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*, by G. David

Garson. Disponível em: <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>.

Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*.

Gomes, Jose Mario. (2015). *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*. 10.13140/RG.2.2.10170.59841. Tese de doutorado em Ciência Política, UFPE.

Hall, M. E. K. (2014). The Semiconstrained Court: Public Opinion, the Separation of Powers, and the U.S. Supreme Court’s Fear of Nonimplementation. *American Journal of Political Science*, 58(2), 352–366. <https://doi.org/10.1111/ajps.12069>

Hirshl, Ran. (2001). “The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Israel’s Constitutional Revolution.” *Comparative Politics* 33:3.

Jaloretto, M.F. e Mueller (2011). O Procedimento de Escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal - Uma Análise Empírica. *Economic Analysis of Law Review*, 170-187.

- Kapiszewski, D. and Thaylor, Matthew (2008). Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, vol. 6, no. 4, 2008, pp. 741–767.
- Llanos, M., Tibi Weber, C., Heyl, C., & Stroh, A. (2016). Informal interference in the judiciary in new democracies: a comparison of six African and Latin American cases. *Democratization*, 23(7), 1236–1253.
- Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl, and Alexander Stroh. 2016. “Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases.” *Democratization* 23(7): 1236–53.
- Lopes, F. M. (2018). “Television and Judicial Behavior: Lessons from the Brazilian Supreme Court.” *Exchange Organizational Behavior Teaching Journal* (May): 209. <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821348505>.
- Magalhães, R. B. M.; Carvalho, E. R. (2014). Há um desenho institucional favorável à independência judiciária? Um panorama das constituições vigentes na América Latina. *Revista Debates*, v. 8, p. 119-140.
- Magalhães, R. B. M.; Carvalho, E. R. (2016). Reformas Constitucionais e Expansão do Poder Judicial no Brasil e no México. In: 10^o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016, Belo Horizonte
- Magalhães, R.B. M. Fatores determinantes da Independência Judicial de facto. In: *Seminário Internacional Desafíos al Estado: Nuevos actores políticos y económicos en América Latina*, 2016, Santiago, Chile.
- Magaloni, Beatriz, Erik Magar, and Arianna Sánchez. 2010. “Activists vs. Legalists. The Mexican Supreme Court and Its Ideological Battles.” *Courts in Latin America*, Cambridge University Press (December 2013). <http://www.juecesypoliticaenamericalatina.cide.edu/papers/magaloni.pdf>.
- Mariano Silva, J. (2016) Jurisdição constitucional em Espanha (1981–1992) e Brasil (1988–1997). Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
- McGuire, Kevin T; Stimson, James A. (2004) The Least Dangerous Branch Revisited: New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences. *Journal of Politics*, 1018-35.
- Mello, C. d. (2012). *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. Brasília: Supremo Tribunal Federal.
- Miller, Eugene F. 1971. “David Easton’S Political Theory.” *The Political Science Reviewer* 1: 184–235.

Miranda, F. C. (1938). *Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores.

Navia, P., & Ríos-Figueroa, J. (2005). The constitutional adjudication mosaic of Latin America. *Comparative Political Studies*, 38(2), 189–217.

<https://doi.org/10.1177/0010414004271082>

Nogueira, O. (2001). *Constituições Brasileiras:1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 2008. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century.”

Oliveira, F.Luci. (2017) Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal”. *Direito & Práxis*, v. 8, n. 3, pp. 1863–1908.

Pérez-Liñán, A. (2007). Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, 1–245. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510335>

Pogrebinsch, T. (2011). “Judicialização Ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil”. Elsevier.

Poletti, R. (1999). *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília : Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

Porto, W. C. (2001). *Constituições Brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

Rezende, F. C. (2017). “Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto”. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n. 63, p. 103-138.

Rios-Figueroa, J. (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002. *Latin American Politics Society*, 49(1), 31–57. <https://doi.org/10.1353/lap.2007.0011>

Rios-Figueroa, J. (2009). The Institutional Setting for Constitutional Justice in Latin America. *Toronto: APSA Annual Meeting*, 3-6 set. 2009.

Barroso, L. R. 2017. “Counter-majoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Tribunals in Contemporary Democracies.”

Rogers, J. (2001). Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction. *American Journal of Political Science*, 45(1), 84-99

Saez Garcia, F. (1998). The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations. *American University International Law Review*, 13(5), 1267–1325. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.

Saez Garcia, F. (1998). The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations. *American University International Law Review*, 13(5), 1267–1325. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.

Sánchez, A.; Magaloni, B.; Magar, E.. Legalistas vs. interpretativistas: la Suprema Corte y la transición democrática en México. In: Helmke, Gretchen; Ríos Figueroa, Julio (Orgs.). *Tribunales constitucionales en América Latina*. Cidade do México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010. pp. 317–369.

Segal, J. a, & Spaeth, H. J. (2002). The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited. *Journal of Politics* (Vol. 66). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615696>.

Silva, J. M. (2018). “Mapeando o Supremo. As Posições Dos Ministros Do STF Na Jurisdição Constitucional (2012-2017).” *Novos Estudos CEBRAP* 37(1).

Silva, Virgílio A. (2015). “Um Voto Qualquer”? O Papel Do Ministro Relator Na Deliberação No Supremo Tribunal Federal.” *Journal of Institutional Studies* 1(1): 181–200.

Staton, J. K. (2010). “Judicial power and strategic communication in Mexico”. https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00284_5.x

Staton, Jeffrey K., and Georg Vanberg. 2008. “The Value of Vagueness: Delegation, Defiance, and Judicial Opinions.” *American Journal of Political Science* 52(3): 504–19.

Sunstein, C. R., Schkade, D., and Ellman, L. M. (2004). “Ideological voting of federal courts” *Virginia Law Review*, 90: 301–54.

Tate, N. e Vallinder, T. (2000) “The global expansion of judicial power”. New York: New York University Press

Teorell, Jan, Stefan Dahlberg, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Natalia AlvaradoPachon & Richard Svensson. 2019. The Quality of Government Standard Dataset, version Jan19. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/qogstdjan19

Tocqueville, Alexis de (2010). *A democracia na América*. São Paulo: Folha de São Paulo.

Vanberg, G. (2005). *The politics of constitutional review in Germany*. New York: Cambridge University Press.

Werneck Vianna, L., Burgos, M. B., & Salles, P. M. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social, Revista de Sociologia Da USP*, 19(2), 39–85. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>

Whittington, Keith E. (2003). Legislative Sanctions and the Strategic Environment of Judicial Review. *I-Com: The International Journal of Constitutional Law*. 1:446-74.

Whittington, Keith E. (2005) "Interpose Your Friendly Hand': Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court." *American Political Science Review* 99:583–96

APÊNDICE

Tabela A – Resultados Completos do Ajuste de Regressão Logística.

	B	Erro-padrão	Wald	P-valor	Exp(B)
Adin aprovada	3,189	0,373	73,109	0,000	24,263
Federal	0,195	0,304	0,414	0,520	1,216
Publicação anterior	1,893	0,329	33,203	0,000	6,642
D. Administrativo	-0,731	0,368	3,954	0,047	0,481
D. Processual	0,041	0,557	0,005	0,942	1,042
D. Previdenciário	-0,457	0,637	0,515	0,473	0,633
D. Tributário	-0,006	0,411	0,000	0,988	0,994
Constante	-2,209	0,434	25,961	0,000	0,110

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Variável dependente: *dummy* para publicação do resultado da Adin no site do STF.

Tabela B– Resumo do Modelo

LogLikelihood	R ² Cox & Snell	R ² Nagelkerke
331,722	0,355	0,475

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF.

Tabela C – Resultados Completos do Ajuste de Modelo de Regressão Logística

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG.

	B	Erro-padrão	Wald	P-valor	Exp(B)
Publicação na imprensa	0,865	0,314	7,580	0,006	2,375
Federal	-1,461	0,317	21,268	0,000	0,232
Fragmentação partidária	0,214	0,066	10,508	0,001	1,239
Liminar favorável	1,031	0,300	11,791	0,001	2,803
D. Administrativo	0,075	0,350	0,046	0,831	1,077
D. Processual	0,091	0,523	0,030	0,862	1,095
D. Previdenciário	-1,169	0,695	2,826	0,093	0,311
D. Tributário	-0,832	0,432	3,713	0,054	0,435
Constante	-2,567	0,767	11,188	0,001	0,077

Variável dependente: *dummy* para Adin julgada procedente.

Tabela D– Resumo do Modelo

LogLikelihood	R ² Cox & Snell	R ² Nagelkerke
349,184	0,175	0,240

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do site do STF e do instituto QOG.