



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais e Humanas

Instituto Estudos Sociais e Políticos

Júlio Canello

**Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os
atos normativos estaduais**

Rio de Janeiro

2016

Júlio Canello

Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2016

Júlio Canello

Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 18 de abril de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a Dr^a Argelina Cheibub Figueiredo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ricardo Ceneviva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes
Universidade de São Paulo

Prof^a Dr^a Celina Maria de Souza
Universidade Federal da Bahia

Rio de Janeiro

2016

Veio a República; e que fez? Trocando, na denominação desse tribunal, o predicativo de justiça pelo qualificativo de federal, não lhe tirou o caráter de tribunal de justiça, inerente, sobre todos, à sua missão constitucional; senão que, pelo contrário, o ampliou constituindo nele o grande tribunal da Federação, para sentenciar nas causas suscitadas entre a União e os Estados, e em derradeira instância, nos pleitos debatidos entre os atos do governo, ou os atos legislativos, e a Constituição.
*Rui Barbosa*¹.

¹ O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira. (http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a3.pdf)

RESUMO

CANELLO, J. *Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais*. 2016. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Em que condições Governadores, partidos políticos, entidades representativas e o Procurador Geral da República recorrem ao Supremo Tribunal Federal para contestar os resultados do processo decisório legislativo estadual? Como esses casos são decididos e de que modo diferem das questões federais? Esta tese discute a lógica da utilização de Ações Diretas relativas a constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais, seus padrões de decisão judicial e o seu impacto na organização federativa do país e no processo decisório legislativo. Teoricamente, após situar o lugar institucional do Supremo e sua trajetória, examina-se a interação entre os poderes no âmbito regional e o recurso a uma arena externa, o Supremo. Empiricamente, as questões propostas são enfrentadas com diferentes abordagens: 1) análise do processamento e julgamento, no Supremo Tribunal Federal, das Ações Constitucionais propostas entre 1988 e 2015, especialmente para comparar os padrões entre aquelas que tratam de assuntos estaduais e temas federais; 2) análise de indicadores políticos, institucionais, econômicos e de produção legislativa de nove estados entre 1991-2014, para investigar a utilização da via judicial na contestação dos resultados do processo legislativo estadual. A hipótese central é que o recurso ao Supremo associa-se à avaliação do comportamento judicial pelos atores políticos, sendo influenciado por variáveis institucionais e políticas de cada estado. A Corte figura não apenas como um ponto de veto potencial que favorece um federalismo centralizador, mas também como ator que pode trazer ganhos informacionais ao processo decisório. Nesse contexto, a atuação do STF no controle de constitucionalidade de atos normativos estaduais permite um aprendizado dos atores locais quanto aos contornos da organização federativa do país.

Palavras-chave: Política estadual. Política judicial. Federalismo. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

CANELLO, J. *Judicializing Federation? Brazil's Supreme Court and state-level rules*. 2016. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

In which conditions Governors, political parties, civil society organizations and the Attorney General's appeal to the Supreme Court to challenge the results of state legislative decision-making process in Brazil? How are these cases decided and how they differ from federal ones? The dissertation discusses the rationale of Constitutional Actions related to state rules, its decision patterns and its impacts on public policy, on the federative organization of the country, and on legislative decision-making. Theoretically, after discuss the institutional placement of the Supreme Court and its historical trajectory, I examine the interactions between powers at state-level and the use of an external arena, the Supreme Court. Empirically, two approaches are employed: 1) analysis of Constitutional Actions's processing and judgment, in the Supreme Court, between 1989 and 2015, especially to compare patterns among cases dealing with state and federal rules; 2) analysis of state level institutional, political and economic variables, as well as legislative production, between 1991-2014, in nine states, to investigate judicial activation as a way to contest state-level legislative process outputs. The main hypothesis is that the appeal to Supreme Court is associated with political players anticipation of judicial behavior, influenced by institutional and political state-level variables. The Court is not only a potencial veto point that favors a centralizing federalism, but also as a player that can bring informational gains to decision-making. In this context, STF performance before state rules allows local players to learn about the limits of the countries' federative organization.

Keywords: State politics. Judicial Politics. Federalism. Brazil's Supreme Court.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Poder Judiciário no Brasil. Organograma simplificado.	33
Figura 2 - Número de Representações (pré-1988) e ADIs (pós-1988) por ano. Total e ações propostas pelo PGR.	69
Figura 3 - 3 juízes e 2 casos em uma dimensão.	78
Figura 4 - 3 Juízes e um caso em duas dimensões.	79
Figura 5 - ADIs e ADOs por ano de ajuizamento, federal x estadual, 1988-2015. . .	115
Figura 6 - ADIs e ADOs por ano do ato normativo, federal x estadual, 1988-2015. .	116
Figura 7 - Lapso de ajuizamento, federal x estadual, 1988-2015. Histograma. . . .	117
Figura 8 - ADIs e ADOs por ano de julgamento, federal x estadual, 1988-2015. . .	117
Figura 9 - Taxas de decisão por requerente, federal x estadual, 1988-2015.	119
Figura 10 - Taxas de julgamento de mérito entre processos decididos por requerente, federal x estadual, 1988-2015.	120
Figura 11 - Tempo de espera até decisão final por requerente, federal x estadual, 1988-2015.	122
Figura 12 - Taxa absoluta de sucesso por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)	123
Figura 13 - Taxa relativa de sucesso por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)	123
Figura 14 - Taxa de sucesso em processos com julgamento de mérito por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)	124
Figura 15 - Número de pedidos de vista por ano e curva de regressão local, ADIs e ADOs, 1988-2015.	126
Figura 16 - Taxa relativa de sucesso em liminar por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)	127
Figura 17 - Número de ADIs e ADOs submetidas ao rito do art. 12, com curva de tendência ajustada, 1988-2015.	130
Figura 18 - ADIs e ADOs dos Governadores por ano de julgamento e ajuizamento, 1988-2015.	135
Figura 19 - ADIs e ADOs estaduais do PGR por ano de julgamento e ajuizamento, 1988-2015.	139
Figura 20 - ADIs e ADOs do PGR e de Governadores, 1988-2015.	141
Figura 21 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano de ajuizamento e julgamento, estadual x federal, 1988-2015.	144
Figura 22 - Taxas de sucesso relativo dos partidos por posição ideológica, 1988-2015. .	146
Figura 23 - Taxas de sucesso relativo dos partidos por alinhamento aos governos, 1988-2015.	146

Figura 24 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano, governo x oposição, com curvas de tendência ajustadas, 1988-2015.	147
Figura 25 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano, esquerda x direita, com curvas de tendência ajustadas, 1988-2015.	148
Figura 26 - ADIs e ADOs de entidades por ano, Comunidade Jurídica x Entidades Gerais, 1988-2015.	152
Figura 27 - ADIs e ADOs de entidades por ano, Sucesso x Fracasso, 1988-2015. . .	153
Figura 28 - ADPFs propostas e julgadas por ano, 2000-2015.	156
Figura 29 - Tempo de duração das ADs sobre conflitos federativos, 1988-2015. . . .	162
Figura 30 - ADs sobre conflitos federativos por ano, 1988-2015.	162
Figura 31 - Probabilidades esperadas para obtenção de decisão e julgamento de mérito, estadual x federal, 100.000 simulações.	168
Figura 32 - Probabilidades esperadas, decisão final não unânime, estadual x federal, 100.000 simulações.	170
Figura 33 - Probabilidades esperadas, concessão de liminar e julgamento de procedência, estadual x federal, 100.000 simulações.	173
Figura 34 - Probabilidades esperadas para julgamento de procedência em função do Parecer do PGR, 100.000 simulações. Modelo pós-matching	178
Figura 35 - Casos iniciados e julgamentos de procedência por ano. 9 UFs, 1990-2014.	189
Figura 36 - Casos iniciados por Governadores e PGR. 9 UFs, 1990-2014.	190
Figura 37 - Casos iniciados por Partidos e Entidades. 9 UFs, 1990-2014.	190
Figura 38 - Leis e ECs contestadas, por ano de edição. 9 UFs, 1990-2014.	191
Figura 39 - Ações propostas e julgamentos de procedência, por UF. 1990-2014. . .	192
Figura 40 - Ações propostas por Governadores e PGR, por UF. 1990-2014.	193
Figura 41 - Ações dos Governadores, por ano, geral e amostra. 1990-2014.	193
Figura 42 - Contagens esperadas para ações estaduais em função do perfil do governo. Estado/ano. 100.000 simulações.	196
Figura 43 - Contagens esperadas para ações estaduais em função do PIB per capita. Estado/ano. 100.000 simulações.	197
Figura 44 - Contagens esperadas para leis contestadas em função do perfil da coalizão. Estado/ano. 100.000 simulações.	198
Figura 45 - Contagens esperadas para leis contestadas pelo Governador. Estado/ano. 100.000 simulações.	199
Figura 46 - Contagens esperadas para leis contestadas pelo PGR. Estado/ano. 100.000 simulações.	201
Figura 47 - Contagens esperadas para leis contestadas por partidos. Estado/ano. 100.000 simulações.	202
Figura 48 - Contagens esperadas para leis contestadas por entidades. Estado/ano. 100.000 simulações.	203

Figura 49 - Contagens esperadas para leis contestadas. Antes e desde 2003. Estado/ano. 100.000 simulações.	211
Figura 50 - Diferenças nas médias padronizadas, antes (círculo aberto) e após (círculos preenchido) pareamento.	254

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - ADs decididas e sem decisão. 1988-2015.	107
Tabela 2 - Processos decididos com e sem julgamento de mérito. 1988-2015. . . .	108
Tabela 3 - Número de Ações Constitucionais por tipo de requerente. 1988-2015. .	109
Tabela 4 - Ações constitucionais por nível federativo do ato normativo. 1988-2015.	109
Tabela 5 - ADIs e ADOs federais e estaduais por tipo de requerido. 1988-2015. . .	111
Tabela 6 - ADIs e ADOs federais e estaduais por abrangência do ato impugnado. 1988-2015.	112
Tabela 7 - ADIs e ADOs por área temática, estaduais e federais. 1988-2015. . . .	113
Tabela 8 - Cruzamento entre área temática e tipo de requerente. ADIs e ADOs. 1988-2015.	114
Tabela 9 - Parecer do PGR (conhecimento) e resultado. Ações decididas de outros requerentes. 1988-2015.	131
Tabela 10 - Parecer do PGR (mérito) e resultado. Ações decididas de outros re- querentes. 1988-2015.	132
Tabela 11 - Resultado por Área temática. ADIs e ADOs dos Governadores. 1988- 2015.	133
Tabela 12 - ADIs e ADOs dos Governadores por estado (mais de 5%), 1988-2015. .	135
Tabela 13 - ADIs e ADOs do Procurador Geral da República por área temática, estadual x federal, 1988-2015.	137
Tabela 14 - ADIs e ADOs do PGR por resultado obtido, estadual x federal. 1988- 2015.	138
Tabela 15 - ADIs e ADOs do PGR por área e resultado simplificado. 1988-2015 . .	140
Tabela 16 - ADIs e ADOs de entidades por área temática e nível federativo. 1988- 2015.	150
Tabela 17 - ADPFs por área temática e nível federativo, 2000-2015	155
Tabela 18 - ADs sobre conflitos federativos por área temática e tipo, 1988-2015. . .	160
Tabela 19 - ADs sobre conflitos federativos por resultado final e tipo, 1988-2015. . .	161
Tabela 20 - Estatísticas descritivas das principais variáveis estaduais. 1990-2014 . .	185
Tabela 21 - Cruzamento entre partido do governador e status do governo. 1990-2014.	187
Tabela 22 - Cruzamento entre UF e status do governo. 1990-2014.	188
Tabela 23 - Modelos de regressão logística para decisão em processos (final ou li- minar).	245
Tabela 24 - Modelos de regressão logística para julgamento de mérito em processos decididos.	247
Tabela 25 - Modelos de regressão logística para decisão não-unânime em julgamen- tos no plenário.	248

Tabela 26 - Modelos de regressão logística para concessão de liminar.	249
Tabela 27 - Modelos de regressão logística para procedência total ou parcial da ação.	251
Tabela 28 - Modelos de regressão logística. Parecer PGR favorável x resultado final procedente (total ou parcial).	253
Tabela 29 - Modelos de regressão logística Pós-Matching. Parecer PGR favorável x resultado final procedente (total ou parcial).	255
Tabela 30 - Teste t	257
Tabela 31 - Análise de Variância em função do status do governo.	257
Tabela 32 - Análise de Variância em função do partido do Governador.	257
Tabela 33 - Modelos de regressão para ajuizamento. Binomial negativa com efeitos aleatórios.	258
Tabela 34 - Modelos de regressão para ajuizamento. Binomial negativa com efeitos fixos.	259
Tabela 35 - Modelos de regressão para leis contestadas. Binomial Negativa com efeitos aleatórios.	260
Tabela 36 - Modelos de regressão para leis contestadas. Binomial negativa com efeitos fixos.	261
Tabela 37 - Modelos para ações dos governadores. Binomial negativa com efeitos aleatórios.	262
Tabela 38 - Modelos para ações dos governadores. Binomial negativa com efeitos fixos.	263
Tabela 39 - Modelos para ações do PGR. Binomial Negativa com efeitos aleatórios.	264
Tabela 40 - Modelos para ações do PGR. Binomial Negativa com efeitos fixos. . . .	265
Tabela 41 - Modelos para ações dos partidos. Binomial negativa com efeitos aleatórios.	266
Tabela 42 - Modelos para ações dos partidos. Binomial Negativa com efeitos fixos.	267
Tabela 43 - Modelos para ações das entidades. Binomial negativa com efeitos aleatórios.	268
Tabela 44 - Modelos para ações de entidades. Binomial negativa com efeitos fixos. .	269
Tabela 45 - Modelos com interação (diferenças em diferenças) para ações propostas por governador	270
Tabela 46 - Testes de falsificação para ações propostas por governador	271

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Ação Direta
ADC	Ação Declaratório de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADs	Ações Diretas
AI	Ato Institucional
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
EC	Emenda à Constituição
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGR	Procurador Geral da República
PEC	Proposta de emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido do Solidarismo Libertador
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Partido Trabalhista Reformador
RE	Recurso Extraordinário
RP	Representação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar

TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	INSTITUIÇÕES JUDICIÁRIAS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	29
1.1	Sistema Judicial Brasileiro: desenho institucional	30
1.1.1	<u>Organização do Poder Judiciário</u>	30
1.1.2	<u>Supremo Tribunal Federal nas instituições vigentes</u>	38
1.2	Controle de Constitucionalidade e seus modos na federação brasileira	46
1.2.1	<u>Modelos de controle de constitucionalidade</u>	46
1.2.2	<u>Sistema vigente, tipos de ações e técnicas de decisão</u>	50
1.3	Um pouco de história: Supremo e Federação	57
2	TEORIAS DE DECISÃO JUDICIAL E INTERAÇÃO ENTRE PODERES	70
2.1	Marcos legais, atitudes ou estratégia?	71
2.1.1	<u>O modelo legal</u>	73
2.1.2	<u>O modelo atitudinal</u>	77
2.1.3	<u>O modelo estratégico</u>	81
2.1.4	<u>Complementariedades possíveis para o caso brasileiro</u>	85
2.2	Jogos de separação de poderes: modelos estratégicos em sua dimensão externa	88
2.2.1	<u>Uma adaptação tupiniquim interessa?</u>	91
2.3	A ativação da Corte: Federalismo como fator de assimetrias e Supremo como ponto de veto	94
2.3.1	<u>Atores distintos, incentivos diversos</u>	96
3	JULGANDO A POLÍTICA ESTADUAL? PADRÕES DE PROCESSAMENTO E DECISÃO EM CASOS FEDERAIS E ESTADUAIS	106
3.1	Comparando padrões decisórios, tramitação e acionamento	107
3.1.1	<u>Governadores</u>	131
3.1.2	<u>Procuradores</u>	136
3.1.3	<u>Partidos</u>	141
3.1.4	<u>Sociedade Civil ou Comunidade Jurídica?</u>	147
3.1.5	<u>ADPFs, ADCs e suas circunstâncias</u>	151
3.2	Conflitos federativos	158
3.3	Determinantes do sucesso em ações de controle concentrado	166
3.3.1	<u>O parecer do Procurador Geral da República interessa?</u>	174

4	POR QUE RECORRER? A LÓGICA DA ATIVAÇÃO JUDICIAL	180
4.1	Determinantes do ajuizamento	182
4.1.1	<u>Resultados gerais</u>	183
4.1.2	<u>Modelos e estimativas</u>	194
4.2	Decisões judiciais mudam o comportamento dos atores políticos? Uma hipótese informacional para os governadores	203
4.2.1	<u>Estratégia empírica</u>	205
4.2.2	<u>Principais resultados</u>	209
	CONCLUSÃO	214
	REFERÊNCIAS	224
	APÊNDICE A – Descrição dos dados	239
	APÊNDICE B – Tabelas de regressão e modelos ajustados	244

INTRODUÇÃO

Quinta-feira, 06 de outubro de 1988. *“Promulgada a nova Constituição”*, anunciava O Globo; *“Ulysses faz sua festa da promulgação”*, dizia a Folha de São Paulo. Vigia a Nova Ordem Constitucional, desde as 15:50 do quinto dia daquele mês, submetendo poderes constituídos ao novo regramento jurídico-político máximo do país. Nesse mesmo dia, o Governador do Estado de Rondônia recorre ao Supremo Tribunal Federal, através de Ação Direta, buscando a declaração de inconstitucionalidade de uma Lei e um Decreto-Lei estaduais que tratavam sobre a remuneração dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. O pedido formulado pelo primeiro governador eleito daquele estado somente foi decidido quatro anos depois, em fevereiro de 1992, por um só Ministro. Célio Borja, em seu gabinete, aplicando a chamada jurisprudência defensiva da Corte - uma prática de autocontenção - negou seguimento à ação. Com pouco mais de 170 palavras, resumiu o caso e indicou que não cabe ação direta contra ato normativo anterior à Constituição de 1988.

“STF dá ao Senado poder de barrar impeachment”, *“Dilma obtém vitória no STF sobre o rito de impeachment”*, são as manchetes de capa dos mesmos jornais, 27 anos depois, em 18 de dezembro de 2015. Noticiavam o julgamento de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta pelo Partido Comunista do Brasil, no dia 3 daquele mês, e que levou duas seções de longos votos e debates entre os 11 Ministros do Tribunal. Por maioria, vencido o Relator, Min. Edson Fachin, decidiu-se, em suma, que vários dispositivos - ou interpretações possíveis - de uma Lei anterior à Constituição vigente são inconstitucionais, a de n. 1.709 de 1950, que trata sobre crimes de responsabilidade. O ano judiciário encerrava com um julgamento de grande repercussão pública e institucional, enunciando as regras a serem obedecidas em caso de processo de impeachment do Presidente da República. Mas, ele também contou com decisões plenárias pouco noticiadas, como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) julgada no dia em que circularam tais manchetes, proposta pelo Procurador Geral da República, em 1994, contra dispositivo da Constituição do estado do Maranhão sobre tributos, regra que já não tinha efeitos, desde uma decisão liminar com mais de 20 anos.

Os episódios acima ilustram parte da diversidade de casos apreciados pelo Supremo Tribunal Federal no controle direto da constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais em dois momentos distintos de sua história recente. Ao longo de quase 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988 e da redemocratização do país, o STF tem sido chamado a decidir sobre a validade de leis e a solução de situações tão distintas como: processo de impeachment; Fundo de Participação dos Estados; aborto de fetos anencéfalos; amplitude do foro de prerrogativa de função; pesquisas com células-tronco embrionárias; autonomia das defensorias públicas estaduais; uniões homoafetivas; regime

de precatórios para pagamentos de dívidas da Fazenda Pública; validade da Lei Maria da Penha sobre violência contra a mulher; planos econômicos, como o Plano Collor; financiamento de campanhas eleitorais, verticalização de coligações e cláusula de barreira; efeitos da reforma da previdência e contribuição de servidores aposentados; validade da Lei da Ficha Limpa; guerra fiscal e incentivos tributários dos estados; privatizações, como da Companhia Vale do Rio Doce; recepção da Lei de Imprensa; loterias estaduais; remuneração, cargos e carreiras de servidores públicos; prerrogativas dos governadores; cobranças de taxas de iluminação pública; composição dos Tribunais de Contas dos estados. Apesar do debate contínuo sobre o tamanho e significado da atuação desse Tribunal na democracia brasileira contemporânea, os exemplos são suficientes para revelar que suas decisões podem afetar diferentes áreas de políticas públicas e das relações institucionais.

Desde a década de 90, influenciada pela obra de [Tate e Vallinder \(1995\)](#), a ciência política e sociologia brasileira têm buscado identificar e problematizar, na atuação do Supremo, especialmente em ações constitucionais, a chamada judicialização da política, como nos pioneiros estudos empíricos de [Castro \(1997\)](#) e [Vianna \(1999a\)](#). Com enfoques diferenciados - e melhores ou piores rendimentos analíticos - um crescente de publicações nas ciências sociais e no direito têm examinado, por um lado, as implicações sociais, políticas e institucionais da atuação da Corte em tais casos e, por outro, as influências e tensões sofridas por este órgão do sistema de justiça no bojo do desenho constitucional contemporâneo.

É crescente o interesse em problemas tangentes ao campo da política judicial ou judiciária (*judicial politics*), sobretudo no funcionamento, lugar institucional e papel político do Supremo. Mas, persiste uma importante lacuna teórica e empírica quando a atenção recai sobre as decisões que afetam a política estadual. Apesar da maior parte das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) tratarem de leis e atos normativos estaduais e do fato do Brasil ser uma federação, dividindo competências legislativas entre União, Estados e municípios, os esforços de pesquisa na área geralmente restringem-se ao nível federal. O propósito dessa tese é preencher algumas dessas lacunas. Duas dimensões interessam especialmente: 1) a ativação do Supremo por atores políticos com interesses estaduais ou federativos; 2) sua atuação ao decidir casos relativos a essa esfera local. Aqui, a análise recai sobre as ações constitucionais, sobre o acionamento e performance do Tribunal ao julgar se leis e atos normativos estaduais são constitucionais ou não.

Em perspectiva comparada, o controle de constitucionalidade e a revisão judicial (*judicial review*) de leis e atos normativos é uma das facetas mais aparentes das relações entre o Poder Judiciário e o Legislativo. Através de tais ferramentas jurídico-políticas, Cortes interagem com parlamentos e governos afetando o processo decisório e interferindo no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Mesmo nos países periféricos, a era em que o Judiciário poderia ser deixado à irrelevância política já passou. De um lado, os princípios democrático e o *rule of law*, traduzidos em renovados desenhos insti-

tucionais, incluindo o regime brasileiro pós-1988, revelam a importância deste Poder no estágio final do processo decisório legislativo, especialmente por meio da revisão judicial exercida pelas Cortes constitucionais. Por outro lado, o sentido das decisões judiciais pode afetar não apenas o conteúdo das políticas, mas também os limites possíveis à sua implementação, situando os atores judiciais como *policy-makers* ocasionais. Finalmente, atores “tradicionais” (como partidos, governo, legisladores, grupos e organizações da sociedade civil) encontram um recurso político adicional, permitindo a contestação dos resultados de processos decisórios e expandindo as possibilidades de debate pela “judicialização” de questões então restritas a outras arenas.

Embora os *founding fathers* da democracia americana (HAMILTON, 1788) alertassem para a fragilidade relativa de um Poder que não tem influência sobre a espada, nem sobre a bolsa - razão para sua independência -, desde o texto seminal de Dahl (1957), não é mais possível ignorar o papel, mais do que eventual, das Cortes nos processos políticos, inclusive em apoio a políticas do governo, para além da função contramajoritária dogmaticamente atribuída ao judiciário.² Com marco em tal reflexão, o campo da *judicial politics* desenvolveu-se na ciência política norte-americana. Suas preocupações vão desde as condições e efeitos da interação entre Cortes, Legislativos e Executivos até a análise das decisões judiciais, seus incentivos e motivações. Com a terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991)(HAGOPIAN; MAINWARING, 2005) e a proliferação de Cortes Constitucionais nos novos regimes, a política comparada passou a examinar esse conjunto de problemas. Nesse sentido, Tate e Vallinder (1995) enfatizam a expansão do poder judicial ao redor do globo e promovem ou incentivam uma extensa - e não esgotada³ - discussão sobre a judicialização da política.

Dado o desenho institucional apresentado pela Constituição de 1988 e os achados

² No plano da dogmática constitucional clássica, calcada numa interpretação mais corriqueira do princípio da separação de poderes, o Judiciário funciona como mecanismo de freios e contrapesos a medida em que se opõe a decisões da maioria que afrontem direitos individuais ou fundamentais. A partir disso, no caso americano, foi desenvolvida a ideia de “dificuldade contramajoritária” (BICKEL, 1986), progressivamente ampliada como ponto de tensão no constitucionalismo democrático. Ou seja, em que medida é possível aceitar que o controle de constitucionalidade, num regime democrático, se exerça contra a vontade dominante dos representantes do povo? Nessa perspectiva, a expectativa que as Cortes exerçam concretamente tal tipo de papel pode fazer da judicialização espécie de antídoto, das elites políticas, à participação democrática e política majoritária (HIRSCHL, 2004).

³ Em política judicial comparada, há importantes análises de casos e coletâneas que examinam o tema. Ginsburg (2003) trata sobre as novas Cortes Constitucionais em países asiáticos; Ginsburg in Whittington, Kelemen e Caldeira (2008) revisa a literatura e discute a problemática sobre a ampliação da revisão judicial ao redor do mundo; Hirschl in Whittington, Kelemen e Caldeira (2008) trata, especificamente, da discussão sobre o conceito de judicialização da política, suas causas e a fronteira relativa à “mega política”; enquanto Hirschl (2004) debate a ampliação do poder das Cortes Constitucionais no processo político nos casos do Canadá, Nova Zelândia, Israel e África do Sul. Para os países da América Latina, destacam-se as coletâneas de Sieder, Schjolden e Angell (2005) e Figueroa e Helmke (2011).

empíricos sobre o crescente uso do Supremo na tentativa de revisão dos resultados do processo político decisório, essas preocupações também estão presentes para o caso brasileiro. [Vianna \(1999a\)](#) and [Pogrebinski \(2011\)](#) são representativos de dois estágios distintos e complementares desse debate. Inicialmente, a descoberta do crescente uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) por diferentes atores sociais e políticos sugeriu: 1) a judicialização de questões e decisões políticas, 2) que direitos negados no processo político usual poderiam ser postulados na arena judicial, e 3) que minorias passaram a demandar o exercício de um papel institucional de veto pelo STF. Num segundo momento, com o exame sistemático das decisões desses casos e o eventual reexame dos temas pelo Congresso, a imagem do papel contramajoritário desse Poder passa a ser desafiada. Considerando atos normativos federais, o comportamento modal do STF é confirmar decisões do Legislativo. Nesta seara, sugere-se a possibilidade do Tribunal desempenhar um certo “experimentalismo democrático” ([POGREBINSCHI, 2011](#)) ou promover “diálogos constitucionais” ([BRANDÃO, 2012](#)), a luz dos casos em que a interpretação constitucional desafia a autoridade legislativa, mas a atividade governamental e parlamentar redimensionam as restrições judiciais.

Apesar do avanço desses interesses de pesquisa no Brasil, com uma preocupação crescente na inclusão do judiciário - e da Suprema Corte - como um ator importante no sistema político, o foco prioritário dos estudos na esfera federal passa ao largo daqueles casos de maior volume empírico e recorrência: a constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais. Sob um primeiro aspecto, as tentativas de refinamento teórico e desenvolvimento de modelos analíticos para explicar a decisão judicial têm incorporado, basicamente, as interações com o Congresso e Governo Federal ([TAYLOR, 2008](#)) ([MAGALHÃES; MIGNOZZETTI, 2012](#)). Em adendo, os poucos estudos dedicados à decisões sobre questões estaduais raramente desdobram as associações empíricas ou razões teóricas com maior detalhamento ([KAMINSKI, 2013](#)) ([TOMIO; FILHO, 2013](#)) ([COSTA; BENVINDO, 2014](#)).

Nos últimos vinte e cinco anos, as ciências sociais brasileiras desenvolveram um volume significativo de estudos explorando facetas importantes do sistema político brasileiro e suas instituições pós-redemocratização. No bojo desses esforços, desenvolveram-se literaturas paralelas sobre o Congresso Nacional e suas relações com o Executivo, por um lado, e os estudos sobre judiciário, especialmente quanto à judicialização da política, por outro. Associadas ao primeiro, também aparecem análises sobre o processo decisório subnacional, assim como em relação ao federalismo brasileiro.

De modo geral, as influências teóricas que têm orientado cada um desses interesses de pesquisa são distintas. No caso dos estudos sobre legislativo, preocupados, sobretudo, com problemas de governabilidade, predomina um tipo de análise institucional com forte influência da literatura norte-americana. Veja-se, por exemplo, a referência central que se tornou o texto de [Limongi \(1994\)](#), ao resenhar as principais vertentes analíticas desse

campo de estudos nos EUA. Ao longo do período, o desenvolvimento dessa literatura esteve recorrentemente vinculado a teorias de escolha racional, inclusive à modelagem formal, bem como fez uso de tratamento estatístico ou econométrico na análise empírica. É nesse contexto acadêmico que o presidencialismo de coalizão ganha relevo nos debates nacional e subnacional.

No caso dos estudos sobre judiciário, uma perspectiva de análise similar à primeira, em alguma medida assemelhada aos modelos estratégicos ou atitudinais de decisão judicial, é de menor tamanho na academia brasileira. Apesar de existir uma significativa produção sob essa linha em estudos comparados e relativos à Suprema Corte dos EUA, a preocupação estratégica quanto à atuação do judiciário brasileiro, seus modos de decidir e sua ativação pelos atores políticos têm merecido pouca atenção. Nessa abordagem, responsável pelo desenvolvimento dos “jogos de separação de poderes”, assume-se que as Cortes também possuem preferências sobre as políticas submetidas à sua apreciação judicial e suas decisões são estratégicas na medida em que consideram as preferências dos demais atores e suas possibilidades de ação. Do mesmo modo, salvo exceções, não se encontra na análise nacional modelos atitudinais que busquem explicar a decisão judicial em moldes análogos ao produzido na literatura internacional. Por essa vertente, considera-se que a decisão é tomada a partir das atitudes e valores ideológicos sinceros do juiz, minimizando o componente estratégico, mas permanecendo importante seu conteúdo político.

Nos estudos feitos no Brasil, ao menos em sua primeira geração, prevaleceram questões de ordem jurídica, sociológica ou macropolítica, com alguma influência de autores europeus⁴, mas tendo como marca forte a autorreferência. Tal como identifica [Taylor \(2007\)](#), apenas a análise do tipo institucional parece ter vingado (ainda que ela seja distinta do formato institucional dos estudos legislativos, por exemplo), com pouco espaço para os modelos estratégico e atitudinal. Ao final, nossas pesquisas sobre judiciário e política, ao insistirem num nebuloso debate sobre judicialização, pouco buscam referências, teóricas ou comparativas, na produção acadêmica do campo da *judicial politics*.

Por conta desse descolamento de perspectivas e interesses, os estudos sobre o sistema político brasileiro mais preocupados em entender e identificar como fatores políticos de contexto ou de desenho institucional afetam as políticas públicas apenas recentemente têm incorporado o judiciário. A ênfase ora recai no executivo, legislativo, partidos, sistema eleitoral, federalismo, grupos de interesse, mas dificilmente no judiciário e, quando o faz, a interpretação ou análise pouco considera suas interações com as outras instituições no âmbito dos processos decisórios. Tal preocupação já foi vocalizada por [Taylor \(2007\)](#) e começou a ser enfrentada partir dos trabalhos de [Taylor e Ros \(2008\)](#), [Pogrebinschi \(2011\)](#)

⁴ Tais como: [Garapon \(1996\)](#); [Ost \(1991\)](#) e [Cappelletti \(1989\)](#); [Cappelletti e Garth \(1989\)](#).

e outros, formando, junto com crescente produção exposta nos congressos nacionais de Ciência Política e Ciências Sociais, uma segunda geração de estudos sobre o judiciário no sistema político brasileiro.

Por outro lado, a maior parte das análises sobre judicialização da política, ainda de primeira geração, quase contemporânea aos estudos norte-americanos e comparados (portanto, sem esta influência), poucas vezes ultrapassou o descritivo ou exploratório, sem dialogar com outros segmentos da análise institucional que também se desenvolveu paralelamente. Embora exista no Brasil uma centralidade do debate sobre judicialização, que se reproduz na literatura de ciência política e sociológica, somente mais recentemente é que judiciário passou a ser considerado como um ator político efetivamente importante na elaboração de políticas públicas e no encaminhamento do processo político.

Se o judiciário não está suficientemente presente nas investigações sobre políticas públicas em geral, ele é quase um ausente quando a preocupação se dá em torno da elaboração de leis ou no âmbito das relações entre Governo e Congresso, com algumas exceções (valendo citar [Pogrebinschi \(2011\)](#)). Assim como a edição de legislação pode ser considerada uma fase intermediária ou mesmo inicial da produção de políticas públicas, ela também não corresponde ao momento derradeiro do processo decisório legislativo. Apesar da atenção da academia à fase congressual da produção de leis (especialmente porque nesse momento a relação entre executivo e legislativo e a interveniência dos partidos políticos é mais visível), após esse trâmite e a possibilidade de veto, os atores políticos podem também recorrer ao judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal no controle concentrado de constitucionalidade. Mesmo sendo esse um aspecto básico da institucionalidade brasileira no pós-88, bem como um fenômeno empírico recorrente, tal como já indicavam os estudos de [Vianna \(1999a\)](#), [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#), ou mesmo [Castro \(1997\)](#), a lógica da ativação do judiciário no bojo do processo decisório legislativo e da tomada das decisões judiciais tem encontrado pouco espaço, com estudos primordialmente exploratórios ou descritivos.

Em adendo, esses mesmos estudos da judicialização da política no Brasil, quando observam o volume de Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal, apontam a predominância dos Governadores como autores dessa espécie de ação judicial e indicam que as Leis Estaduais compõem o principal tipo de legislação impugnada desse modo ([Vianna \(1999a\)](#) e [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#), por exemplo). Do mesmo modo, os trabalhos que observam o resultado das ADIs também indicam que o julgamento de procedência ou parcial procedência (declaração de inconstitucionalidade) recai sobretudo nas normas estaduais ([SILVA, 2011](#)) ([POGREBINSCHI, 2011](#)). Ou seja, em certo sentido, a política estadual e seu processo decisório legislativo figuram no centro do controle concentrado de constitucionalidade, daquilo que parte da literatura aponta como revelador da judicialização da política (ou uma de suas condições necessárias).

Apesar dos estudos exploratórios e análises descritivas da primeira geração já in-

dicarem essa prevalência, bem como apontarem o sentido recorrente das decisões (ponto relevante para o tema do federalismo brasileiro), são poucas as tentativas de apreender as motivações da ativação judicial pelos atores políticos regionais e as razões das decisões dos juízes sob uma abordagem que combine elementos estratégicos e institucionais, relacionando as especificidades do sistema federativo e desenho das regras de controle de constitucionalidade, com os jogos, interesses e objetivos dos atores político regionais.

Nos últimos anos, uma segunda geração de estudos tem tomado corpo, enfrentando, gradativamente, algumas dessas questões. Por exemplo, as relações entre Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal, vistas a partir das ações de constitucionalidade propostas e julgadas foi alvo de atenção sistemática por [Pogrebinski \(2011\)](#). Produção importante também tem aparecido no âmbito dos encontros acadêmicos de área, inclusive com a proposição de modelos formais para a análise das interações estratégicas entre Judiciário e Legislativo no plano nacional, tal qual em [Magalhães e Mignozzetti \(2012\)](#). O papel do Supremo como “arbitro da federação” foi objeto da pesquisa de [Oliveira \(2009\)](#). As dinâmicas do processo decisório e motivações dos julgadores, inclusive no que tange à influência da opinião pública também foram perpassados nos estudos de [Oliveira \(2012c\)](#), [Oliveira \(2011b\)](#), [Falcão e Oliveira \(2013\)](#). Também o controle de constitucionalidade de legislação estadual e a atuação de governadores nesse processo tem sido alvo de investigação, como em [Tomio e Filho \(2013\)](#), recorrendo à teoria dos atores com poderes de veto ([TSEBELIS, 2002](#)). De qualquer forma, a *rationale* da ativação e atuação judicial no que diz respeito às normas estaduais, ou seja, ao espaço de Governadores e Assembleias, ainda não foi objeto de adensamento teórico ou análise empírica detalhada.

Este trabalho busca suprir, ainda que parcialmente, algumas dessas lacunas teóricas e empíricas, utilizando o instrumental de análise estratégica mais recorrente nos estudos sobre o legislativo e na literatura norte-americana sobre *judicial politics* para investigar como o Judiciário, através do STF, atua frente ao processo decisório legislativo estadual. Esse problema de pesquisa desdobra-se em pelo menos duas questões relativas à presença desse ator no âmbito da política regional: qual é a *rationale* dos principais atores políticos (Governadores, PGR, partidos políticos e organizações da sociedade civil) para chamar o Supremo a intervir no processo decisório? Como essas decisões judiciais são tomadas e de que maneira elas afetam a elaboração de políticas na via legislativa? Por sua vez, cada uma dessas questões também guarda desdobramentos, seja quanto à descrição do fenômeno, ao exame de seus condicionantes, à revelação das estratégias dos atores e aos resultados políticos. Assim, o objetivo central dessa investigação é discutir a lógica da utilização de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por atores regionais contra atos normas estaduais e o seu impacto no processo decisório legislativo.

Esta investigação dialoga com a literatura pertinente à duas linhas de pesquisa da Ciência Política brasileira: os estudos legislativo, com atenção para a dimensão subnacional e arranjo federativo; e o tema da judicialização da política. Quanto à primeira di-

menção, o campo de estudos sobre decisões legislativas no Brasil cresceu significativamente nas últimas duas décadas, segmentando-se em tópicos distintos, bem como alcançando as esferas subnacionais, mas ainda está longe de exaurido. O debate provocado a partir do artigo de [Abranches \(1988\)](#) e seu “presidencialismo de coalizão” contribuiu para o avanço das análises sobre o Congresso Nacional e suas relações com o Executivo durante os anos 90 e 2000, tendo como outro marco do período a obra de [Figueiredo e Limongi \(1999\)](#). Na sequência, além de profícua produção que, em alguma medida, repercutiu possíveis aplicações das teorias utilizadas na explicação do Congresso Americano para o caso brasileiro⁵, os livros de [Andrade \(1998\)](#), [Abrucio \(1998\)](#) e [Santos \(2001\)](#) descortinaram as questões de governabilidade nos estados e suas relações executivo-legislativo.

Tal segmento de investigação revelou-se, primeiramente, com estudos de caso e, depois, com análises comparadas. Boa parte desses esforços resultou em trabalhos apresentados nos encontros da ABCP e ANPOCS, dissertações, teses e artigos científicos⁶. Todavia, quando o assunto é a esfera estadual, o exame do processo decisório tem normalmente se resumido às relações entre Governadores e Assembleias. Apesar da evidência empírica já existente, a possibilidade de impugnação judicial dos resultados do processo decisório legislativo estadual poucas vezes foi objeto de atenção e, salvo exceções ([KAMINSKI, 2013](#)) ([TOMIO; FILHO, 2013](#)), não foi tratada sistematicamente como um problema de pesquisa de maior relevância.

Em relação à segunda dimensão, a atuação do STF no controle concentrado de constitucionalidade, pós-88, passou a ser problematizada como “judicialização da política”, sob a influência do volume organizado por [Tate e Vallinder \(1995\)](#), a partir, ao menos, dos artigos de [Castro \(1997\)](#) e do livro de [Arantes \(1997\)](#), encontrando importante repercussão depois do estudo de [Vianna \(1999a\)](#). Ao longo da última década, a produção sociológica, política e mesmo jurídica no que tange a essa temática avolumou-se⁷, inclusive através de grupos de trabalho e áreas temáticas nos encontros das associações nacionais de ciências sociais, mas também em periódicos científicos e livros. No centro dessa preocupação está o papel e a dimensão do impacto da Corte Suprema na condução de questões políticas, especialmente em termos de processo decisório e produção de políticas públicas.

⁵ Como [Mainwaring \(1999\)](#); [Ames \(2003\)](#); [Pereira e Muller \(2000\)](#); [Pereira e Rennó \(2001\)](#); [Pereira e Muller \(2002\)](#); [Neto e Tafner \(2002\)](#); [Santos \(2003\)](#); [Neto, Cox e McCubbins \(2003\)](#); [Neto e Santos \(2003\)](#); [Pereira e Muller \(2003\)](#); [Carvalho \(2003\)](#); [Samuels \(2003\)](#); [Figueiredo e Limongi \(2008\)](#); [Power e Zucco \(2011\)](#); [Santos e Almeida \(2011\)](#); [Lemos e Power \(2013\)](#); etc.

⁶ Destacando [Castro, Anastasia e Nunes \(2010\)](#); [Tomio \(2009\)](#); [Tomio, Ortolan e Camargo \(2011\)](#); [Tomio e Ricci \(2012\)](#); [Borges \(2011\)](#); [Nunes \(2012\)](#); [Nunes \(2013\)](#); dentre outros.

⁷ Tais como: [Castro \(1997\)](#); [Arantes \(1997\)](#); [Vianna \(1999a\)](#) e [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#); [Vianna \(2002\)](#); [Vianna e Burgos \(2005\)](#); [Maciel e Koerner \(2002\)](#); [Carvalho \(2004\)](#); [Oliveira \(2005\)](#); [Carvalho \(2009\)](#); [Carvalho e Marona \(2009\)](#); [Taylor \(2007\)](#); [Taylor e Ros \(2008\)](#); [Taylor \(2008\)](#); [Vieira \(2008\)](#); [Pogrebinski \(2011\)](#), dentre vários outros.

De uma forma geral, os estudos nacionais mais ligados à ciência política e preocupados com o judiciário e sua corte maior segmentam-se entre aqueles que buscam debater o conceito de judicialização ou aqueles interessados em verificar empiricamente se o recurso ao Supremo - principalmente via ações diretas - indica sua existência ou mesmo aponta para o ativismo judicial, uma categoria distinta, mas muitas vezes incorretamente tratada como sinônimo (CAMPOS, 2014). Sob a abordagem mais empírica, as pesquisas dividem-se entre aquelas atentas a verificar que atores - políticos ou sociais - estariam promovendo a ativação do judiciário ou como se dão relações do Supremo com os demais poderes, buscando melhor dimensionar seu concreto espaço de atuação. Além dessas perspectivas, há também uma preocupação recorrente quanto aos efeitos da atuação judicial no atendimento de demandas sociais, no âmbito da representação e, de modo mais amplo, para a qualidade da democracia brasileira.

Outro aspecto recorrente nas publicações desse campo, é o reconhecimento da necessidade de levar a cabo investigações que incluam o judiciário e o Supremo como componentes relevantes no processo decisório legislativo e na produção de políticas públicas. Nesse ponto, Pogrebinski (2011) avança de forma significativa ao produzir uma pesquisa sistemática que revela os parâmetros concretos das relações entre STF e Congresso Nacional no que tange à produção de legislação federal e sua revisão judicial. Indo além do simples exame da propositura das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a análise debruça-se sobre as próprias decisões, substantivamente, inclusive avaliando as reações do legislativo. Essa contribuição redimensiona o papel do Supremo no processo decisório, revelando a raridade de juízos de inconstitucionalidade contramajoritários, a inexistência de vácuo normativo deixado pelo Poder Legislativo, nem seu enfraquecimento por conta da atuação judicial, mas apontando a Corte como um espaço de fortalecimento da representação política.

Todavia, apesar de sua importância, o trabalho de Pogrebinski (2011) sofre de, pelo menos, duas limitações: (1) restringe-se à legislação federal e ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que reconhece que tais normas representam menos de 20% do total de ações; (2) não deixa explícitos os incentivos e restrições que conduzem as decisões, bem como não ajusta a conexão entre a fase da decisão judicial e a prévia etapa da propositura da ação, ou seja, deixa de investigar com mais minúcia as razões que movem os atores políticos relevantes. Nesse âmbito, o exame empírico promovido enfatiza aspectos descritivos, sem avaliar a consistência das associações reveladas com maior sofisticação, até por conta da raridade de julgamentos significativos de inconstitucionalidade dentre os casos. Dessa discussão decorrem algumas claras lacunas: a importância de examinar com atenção as ADIs relativas à normas estaduais, que são a maioria; a importância de tratar sobre a *rationale* dos atores políticos envolvidos, dadas suas motivações, incentivos e restrições; e a necessidade de conectar a “ativação” do Supremo à sua “atuação”.

Constatado um certo descolamento analítico e a relativa falta de diálogo entre os

estudos sobre legislativo e judiciário no Brasil, busca-se combinar, através da análise institucional e de processos decisórios, as dimensões relativas às relações executivo-legislativo no plano estadual a problemas próprios dos estudos sobre judiciário em geral e o Supremo em particular. Do mesmo modo, a importância acadêmica do trabalho está na tentativa de ultrapassar a simples análise descritiva do fenômeno e o recorrente uso de apenas casos exemplares, examinando tanto o comportamento do Tribunal, quanto as razões da ativação judicial pelos atores político, cuja análise empírica recai sob um conjunto de dados amplo e sistemático.

Este esforço de pesquisa, contudo, também apresenta um recorte próprio, enfatizando um conjunto específico de casos: aqueles relativos à leis e atos normativos estaduais. E essa delimitação da análise, por sua vez, coloca em cena mais um campo ou objeto de interesse da ciência política: o federalismo. Aqui, o arranjo entre centralização/descentralização e concentração/desconcentração de competências (sobretudo legislativas), combinados à capacidade de revisão judicial são peças que interagem na definição dos limites e possibilidades do sistema político⁸.

Para o caso brasileiro, as relações entre o Supremo e a federação são relevantes desde a origem da República. A ideia de um Tribunal da Federação remonta à citação clássica de Rui Barbosa e já foi objeto de análise empírica, no desenho constitucional contemporâneo, por [Oliveira \(2009\)](#), que examinou ações diretas representativas de conflitos federativos. Seu estudo, contudo, deixa várias possibilidades em aberto e convoca mais pesquisa sobre a temática. Apesar de importante descentralização promovida pela Constituição de 1988 em comparação ao regime anterior, muitas políticas públicas são decididas no plano federal, com municípios responsáveis pela sua implementação, de modo que tachá-la simplesmente de centralizada ou descentralizada não parece adequado ([SOUZA, 2005](#)). No plano das capacidades legiferantes, governos estaduais e Assembleias Legislativas tem apenas competência residual ([TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2011](#)), além de muitas áreas regulatórias terem passado por um processo de centralização a partir de meados dos anos 90. De acordo com [Souza \(2005\)](#), três questões desafiam o tipo de federalismo adotado no Brasil: 1) as desigualdades regionais; 2) o tratamento uniforme conferido aos estados pelas leis e instituições, limitando seus poderes; e 3) a raridade de

⁸ [Lijphart \(2008\)](#) já apontava a descentralização de poderes aos entes federados e a capacidade de revisão judicial, especialmente por Cortes constitucionais, como indicadores de democracias consociativas. [Tsebelis \(2002\)](#) não apenas situa o federalismo - especialmente através do bicameralismo - como um arranjo que aumenta o número de atores com poderes de veto, como também discute o papel de juízes e Cortes na estabilidade das políticas. No plano comparado, [Watts \(1996\)](#) conduz um amplo estudo de vários países, destacando, entre outros aspectos, a importância crescente do controle de constitucionalidade como modo de regular a repartição das competências legislativas. Halberstam *in* [Whittington, Kelemen e Caldeira \(2008\)](#) também comenta o papel do judiciário em sistemas federativos, apontando, ao rebater um conjunto de críticas recorrentes, que as Cortes centrais podem ser instituições úteis ao federalismo.

mecanismos de coordenação ou cooperação intragovernamental. O tema do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo situa-se propriamente no segundo ponto.

Nesse contexto, dialogando com três conjuntos de preocupações da ciência política (e algumas do direito), esse trabalho é uma tentativa de trazer o Supremo para dentro da análise institucional, especificamente em sua importância para o federalismo e resultados do processo político nos estados. Trata-se de examinar não apenas de que modo o Tribunal tem desempenhado, no processamento das ações diretas, seu papel de tutor do arranjo federativo, mas também de discutir como os atores políticos regionais percebem essa atividade e reagem a ela. Novamente, o esforço é de enfrentar aspectos ligados tanto à “ativação” do Supremo, quanto à sua “atuação” ao regular os limites das competências legiferantes dos estados.

Este trabalho dedica-se ao estudo de instituições políticas brasileiras. Mais especificamente, de alguns dos modos de conexão entre as ações desempenhadas pelo Supremo no controle concentrado de constitucionalidade (representando o ápice do Poder Judiciário) com foco em leis e atos normativos estaduais (que manifestam o resultado de processos decisórios subnacionais no âmbito das relações executivo-legislativo). Trata-se de um tema e uma abordagem, em alguma medida, “(neo)institucional”. Dito isso, necessário discutir algumas noções analíticas que se encontram ancoradas nesse conjunto de correntes teórico-metodológicas. Em primeiro lugar, importa reconhecer o que se entende por instituições. Grosso modo, estas são compreendidas como as regras do jogo, ou a estrutura de incentivos e restrições que indica as possibilidades de ação dos atores. Nesse sentido, pode-se abarcar tanto regras e normas, formais ou informais. Relevante na Ciência Política contemporânea, a corrente do institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 1996) tem por pressupostos básicos: o individualismo metodológico, explicando as ações a partir dos indivíduos e com o objetivo de maximização no ganho de utilidade; a identificação explícita dos atores, seus objetivos e preferências; e a identificação explícita das instituições, seus custos e benefícios para a atuação dos atores. Entende-se que as preferências por si só não informam os resultados; as estratégias também são moldadas pela estrutura de incentivos e restrições institucionais. Possível, ainda, considerar as instituições sob pelo menos duas maneiras: como fator explicativo ou como objeto de investigação.

Nesse sentido, Diermeier e Krehbiel (2003) assumem o institucionalismo como metodologia. Admitem que na etapa atual das pesquisas não há diferença intrínseca entre regularidades comportamentais robustas e instituições. De tal forma, ele não deve ser tomado ontologicamente, mas metodologicamente. Ainda, definem instituição política como *a set of contextual features in a collective choice setting that defines constraints*

on, and opportunities for, individual behavior in the setting⁹ (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003). Ao tratar das teorias institucionais¹⁰, tais autores descrevem um método de pesquisa em quatro etapas. Primeiro, definir e fixar os postulados comportamentais para os atores políticos, ou seja, estabelecer os axiomas. Segundo, caracterizar formalmente as instituições que geram efeitos nesses atores políticos, em outras palavras, elaborar as hipóteses. Em seguida, deduzir o comportamento decorrente dos efeitos institucionais, dado o postulado comportamental, e caracterizar as consequências (*outcomes*) resultantes do comportamento. Por fim, comparar as deduções com regularidades empíricas e dados, donde pode decorrer o refinamento das hipóteses e dos modelos propostos.

Uma investigação que encare o institucionalismo como metodologia regularmente segue o esquema de pesquisa proposto pelos autores. Não basta dizer e repetir que “instituições importam”. É preciso mostrar; identificar se elas têm influência independente nos resultados, bem como quais instituições contam e qual o sentido do impacto que proporcionam. Para o tema, a questão é: as instituições políticas-judiciárias (o arranjo constitucional e legal do STF no controle de constitucionalidade) têm impacto nos resultados do processo decisório e no que tange à dimensão federativa e aos atos normativos estaduais? E mais: que comportamentos dos atores políticos ligados às dinâmicas estaduais são incentivados ou inibidos pelo desenho institucional no que tange à ativação e atuação do Supremo sobre os estados?

Entender o enfoque institucional contribui para uma análise adensada da relação entre a Suprema Corte e os atores políticos locais ou subnacionais. De qualquer maneira, é preciso restringir-se a essa abordagem? Embora o institucionalismo (e sua vertente ligada à escolha racional) forneça instrumentos importantes, é plenamente possível o convívio de explicações distintas em função da natureza do problema. Diante disso, apesar da maior parte deste trabalho estar associado a essa visão institucional, o exame do problema de pesquisa também encontra apoio em outras variantes explicativas e metodológicas.

A tese está organizada em quatro capítulos. O primeiro, “Instituições judiciárias e controle de constitucionalidade”, monta o cenário institucional no qual a investigação está imersa, situando o objeto de pesquisa. O ponto de partida é compreender o lugar do judiciário e do STF no desenho institucional brasileiro. Aqui, interessa conhecer a trajetória da Corte, suas competências em diferentes momentos, os recursos e mecanismos decisórios disponíveis aos Ministros e, sobretudo, sua posição na dimensão federativa.

⁹ Tradução livre: um conjunto de aspectos contextuais em um arranjo de decisão coletiva que define restrições a - e oportunidade para - o comportamento individual nesse arranjo.

¹⁰ No mesmo artigo, Diermeier e Krehbiel (2003) distinguem teorias institucionais (*institutional theories*) de teorias de instituições (*theories of institutions*). As primeiras referem-se, essencialmente, a modelagem dos efeitos das instituições sobre as ações individuais. As segundas tratam, principalmente, das modificações nas próprias instituições.

Essa narrativa introdutória também é relevante para permitir uma compreensão mais proveitosa do leitor não habituado com a nomenclatura jurídica e suas nuances.

“Teorias de decisão judicial e interação entre poderes” é o segundo capítulo. Nele, enfrente alguns dos problemas teóricos relativos às duas dimensões do funcionamento do Supremo destacadas na tese, ativação e atuação. Estudos de *judicial politics* (seja para o caso americano ou análise comparada) servem de fio condutor para apresentação e crítica aos três marcos explicativos ou conjunto de modelos para a tomada de decisão judicial: legal, atitudinal e estratégico. É nesse mesmo caldo analítico, com apoio na teoria dos jogos e da escolha racional, que têm sido desenvolvidos e aperfeiçoados os chamados “jogos de separação de poderes”. Embora esta tese não desenvolva formalizações matemáticas, as possibilidades de adaptação dos modelos ao caso brasileiro, com atenção às particularidades da interação com a esfera estadual, são exploradas em tal momento, formulando-se hipóteses empiricamente verificáveis. Essa mesma literatura também serve de guia para a sugestão de explicações e modelos não formais relativos à ativação da Corte. Nesse ponto, é significativo observar a existência de incentivos distintos para os atores diversos que estão habilitados iniciar o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos.

O capítulo seguinte é intitulado “Julgando a política estadual? Padrões de processamento e decisão em casos federais e estaduais” e promove o exame empírico quantitativo da dimensão de atuação da Corte nos casos de controle direto de constitucionalidade. Em primeiro lugar, destacam-se as razões de importância da esfera estadual, seja do ponto de vista da própria organização federativa do país, seja pelo número expressivo - e pouco explorado - de casos enfrentados pelo Supremo. Comparo os padrões de decisão - semelhanças e diferenças - entre ações sobre atos normativos federais e estaduais. Dedico atenção separada à identificar casos de conflitos federativos, sob a hipótese de que o Supremo atua como “árbitro da federação”. Finalmente, desenvolvo modelos econométricos para determinar as probabilidades de sucesso no julgamento de mérito e pedidos cautelares das ações constitucionais, bem como investigar se o parecer do Procurador Geral da República tem efeitos nas ações propostas por outros atores.

O último capítulo - “Por que recorrer? A lógica da ativação judicial” - trata sobre a segunda dimensão relevante do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais que pouca atenção recebeu da literatura especializada: a ativação da Corte, as razões e os fatos que indicam como e por que os atores políticos regionais (ou com interesses federativos) buscam, no STF, a revisão judicial dos resultados do processo decisório legislativo estadual. Sob a perspectiva empírica, esta etapa da pesquisa utiliza um segundo conjunto de dados quantitativos, combinando o número de ações propostas, liminares concedidas e julgamentos favoráveis em matéria estadual a uma série de indicadores políticos, institucionais e econômicos de diferentes estados, além de informações sobre produção legislativa estadual (emendas constitucionais e leis). Além de descrever informações coletadas para um conjunto de nove estados (Amazonas, Bahia, Minas Gerais,

Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo) ao longo de vinte e quatro anos (1990-2014), busco identificar os fatores determinantes do ajuizamento de ações, especialmente a hipótese de que conjunturas políticas regionais impulsionam Governadores a recorrer ao Supremo, estimando modelos econométricos para dados de contagem. Ao final, avalio empiricamente a hipótese informacional de que os atores locais aprendem os limites de suas competências a partir das decisões da Corte, frente aos resultados globais da ativação e atuação do STF no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais.

1 INSTITUIÇÕES JUDICIÁRIAS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Indivíduos, grupos sociais e atores políticos não agem no vazio. Buscam seus objetivos, interesses, anseios e ideias imersos em ambientes institucionais. A interação política obedece regras, assume-se, mesmo que sejam informais ou imperfeitamente cognoscíveis. Uma das tarefas da ciência é tentar percebê-las e compreendê-las. Mais ainda: no mundo contemporâneo e seus regimes políticos estatais, democráticos ou não, sob o paradigma moderno e liberal da separação de poderes, regra da lei e supremacia da Constituição, as instituições políticas formais, não raro traduzidas em regramentos jurídicos e operando por meio de aparatados burocráticos do Estado, importam.

Os fenômenos políticos brasileiros acontecem sob instituições montadas e transformadas nos termos desse paradigma. Uma república federativa que divide atribuições de políticas públicas - e processamento de demandas coletivas, portanto - verticalmente entre uma autoridade central (a União), 27 autoridades regionais (Estados e Distrito Federal) e 5570 poderes locais (municípios) e horizontalmente entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus modos e estruturas, dá corpo a processos complexos e sofisticados. O papel e funcionamento desse arcabouço institucional, bem como sua abertura à dinâmicas não estatais da sociedade, são objeto recorrente da Ciência Política e Sociologia.

Esta pesquisa põe uma lupa sob alguns traços do desenho das instituições formais do Estado brasileiro. Dedicar atenção principal a uma fatia da segmentação horizontal da autoridade política - o Supremo Tribunal Federal, peça maior do Judiciário - e sua *performance* na regulação das atribuições conferidas à esfera estadual, sem ignorar as interações existentes com diversos atores políticos relevantes, aqueles que recorrem à via judicial para questionar o resultado do processo decisório realizado na via legislativa ou mesmo governamental. Trata-se de examinar, por um lado, em que condições, contextos e sob qual *rationale* diversos segmentos e atores procuram o STF através do controle concentrado de constitucionalidade sobre questões regionais e, por outro, qual é o comportamento da Corte nesses casos em comparação com os temas federais. Além disso, a conexão entre as questões próprias de desenho institucional e a dinâmica mais ampla do sistema político no caldo social contemporâneo exige reflexões sobre o impacto na organização federativa do país, suas políticas públicas e no processo decisório legislativo subnacional.

Antes de enfrentar os problemas afeitos às duas dimensões de interesse desta tese na atividade do Supremo em relação aos estados - sua atuação e ativação -, é necessário contextualizar o objeto de pesquisa. Uma primeira tarefa é revelar algumas características importantes da organização do Poder Judiciário brasileiro, em geral, e do Supremo Tribunal Federal, em particular, tanto no momento atual, quanto ao longo de sua trajetória histórica. Isso permite perceber as continuidades e descontinuidades no funcionamento

dessa instituição, balizando eventuais críticas à lugares-comuns e preconceitos de primeira mão cada vez mais frequentes.

O objetivo deste capítulo é permitir, mesmo ao leitor não familiarizado com a nomenclatura jurídica ou com a história da justiça brasileira, uma compreensão suficiente do funcionamento do Supremo Tribunal Federal e do Poder Judiciário no Brasil no que pertine à interação com demais poderes e na arena política, impacto em políticas públicas e relação com o processo decisório legislativo estadual. Este é o ponto de partida necessário para avaliar criticamente os debates correntes - nas ciências sociais e no direito - sobre o universo temático em que o objeto de investigação da tese está inserido. Sem uma percepção minimamente cuidadosa da trajetória da Suprema Corte brasileira e dos recursos jurídico-político atualmente disponíveis, afirmações sobre ativismo, judicialização ou papel federativo do Tribunal correm o risco de errar ou falsear aspectos relevantes.

O passo inicial é reconhecer, em termos gerais, como funciona o Poder Judiciário no Brasil. Isso compreende, além de suas estruturas no marco institucional que sucede a Constituição de 1988, um passeio pela sua história, desde a Primeira República. Feito isso, detalho nuances importantes do sistema de controle de constitucionalidade aqui adotado, incluindo suas formas de funcionamento e mesmo técnicas de decisão. Latente em toda a análise, à espreita de tomar a cena, fica o tema da federação, chave das interfaces de relacionamento e interferência do Supremo perante atores políticos estaduais.

1.1 Sistema Judicial Brasileiro: desenho institucional

1.1.1 Organização do Poder Judiciário

O Poder Judiciário brasileiro estrutura-se na forma de um sistema federativo, composto por Cortes estaduais e federais, segundo a tradição continental ou *civil law*¹¹, além de apresentar alguns ramos do direito com jurisdição autônoma (justiça comum x especial). Como é típico nos Estados de Direito do mundo contemporâneo, cumpre a função jurisdicional, resolvendo conflitos e distribuindo a justiça. Embora sua atividade tenha efeitos sociais, econômicos e políticos, a rigor ele atua de modo reativo, em resposta à

¹¹ Sobre o sistema da *civil law*, ver [Merryman \(1979\)](#).

provocação de outros atores, individuais, coletivos ou que integrem o aparato estatal¹². A Constituição da República dispõe sobre a organização desse Poder em seus artigos 92 e seguintes, cujo conteúdo sofreu importantes alterações, através de Emenda Constitucional 45, de 2004, que promoveu a Reforma do Judiciário.

No âmbito da justiça comum, cada unidade da federação (Estados e Distrito Federal) possui um Tribunal (de Justiça e/ou de Alçada). Organizada em duas instâncias - juízes, primeira; Tribunal, segunda -, à justiça estadual compete todas as matérias que não são reservadas aos órgãos federais ou aos ramos especiais. Isso inclui a maior parte das questões penais e cíveis, perpassando temas de direito contratual, empresarial, agrário, consumidor, família e sucessões, tributos e administração estadual e municipal, dentre outros. Quanto à jurisdição federal - responsável pelos crimes federais e pelas causas em que forem parte a União, autarquias e empresas públicas federais -, cinco Tribunais Regionais (TRFs)¹³ dividem o país.

Alguns ramos do direito encontram justiças especializadas, não apenas com legislação específica (material e processual), mas também com aparatos burocráticos próprios. A mais antiga é a Justiça Militar, organizada pela primeira vez em 1808, com a vinda da família Real ao Brasil¹⁴. Nas regras atuais, sua jurisdição recai sob o crimes militares e, desde a EC 45/04, sob atos disciplinares (LENZA, 2006).

A criação das Justiças do Trabalho e Eleitoral representa importantes inovações da Era Vargas. A segunda tem seu marco inicial em 1932, atribuindo-se a um órgão jurisdicional a administração e tutela do processo eleitoral, o que, em alguma medida, figura como uma resposta no regime às fraudes eleitorais sistemáticas da Primeira República. Apesar de não ter funcionado durante o Estado Novo, sendo restabelecida em 1945, trata-se de instituição consolidada e relevante no funcionamento da democracia eleitoral vigente. Atualmente, além de contar com um Tribunal Superior integrado por Ministros do STJ, STF e advogados indicados, é composta por Tribunais Regionais em cada Estado e no

¹² Na dogmática jurídica, duas categorias revelam, combinadamente, o suposto de reatividade do Poder Judiciário: a) o princípio do pedido; e b) e o princípio do acesso à justiça, ou da prestação da tutela jurisdicional. Ambos possuem matriz constitucional (art. 5, XXXV). Na prática, isso significa que o juiz deve se ater aos pedidos apresentados pelas partes, não sendo adequado decidir mais - *extra petita* - ou menos - *infra petita* - do que o postulado. Há, contudo, exceções, como exemplifica uma questão preliminar ao julgamento da ADPF 378, sobre o processo de impeachment. Do outro lado, isso indica que são os indivíduos (particulares, empresas ou entes públicos), organizações (associações, sindicatos) e atores estatais (Ministério Público, em especial) que levam seus interesses ao sistema de justiça.

¹³ Em 2013, foi editada a Emenda Constitucional 73, criando outros quatro TRFs. Uma liminar concedida pelo Min. Joaquim Barbosa na ADI 5017, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores Federais, mantém a mudança suspensa há mais de dois anos.

¹⁴ O fato de consistir na mais antiga jurisdição autônoma tem importância histórica. Por um lado, é relevante notar que sua primeira Chefia fora do próprio Imperador, em momento decisivo para a formação do Estado brasileiro. O uso da justiça militar também é significativo durante a Primeira República e especialmente nos regimes autoritários, seja o período varguista e a ditadura militar.

Distrito Federal, além de juízes e juntas eleitorais. Apenas seus servidores formam em quadro de pessoal autônomo, não existindo carreira própria de Juiz eleitoral, que são provenientes da Justiça Estadual.

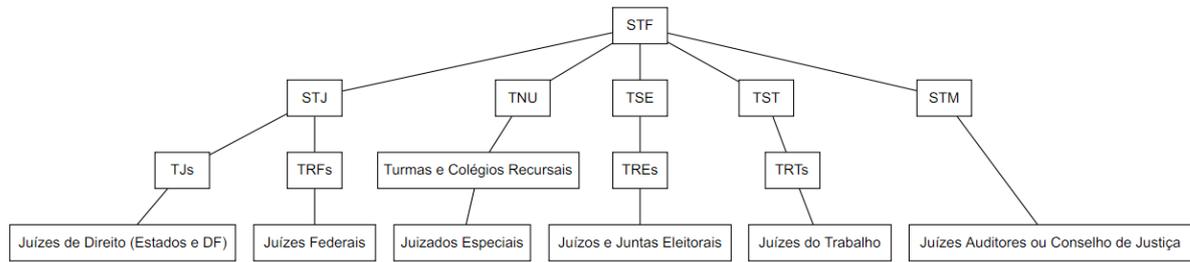
Por fim, embora o direito do trabalho conte com história relevante nas Primeira e Segunda Repúblicas, inclusive com a criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, em 1932¹⁵, a instalação de sua Justiça Especializada autônoma, com atribuições jurisdicionais e não apenas administrativas, ocorre em 1941. Na sequência, o Estado Novo edita a Consolidação das Leis Trabalhistas, marco legal desse ramo do direito, que, apesar das modificações, permanece em vigor. Suas atribuições correntes compreendem o julgamento de diversas questões relativas às relações de trabalho no âmbito privado, individuais e coletivas, incluindo direito de greve, atividade sindical, negociações e acordos sobre salários, condições e regras laborais, indenizações, etc. Também está organizada com um Tribunal Superior, Tribunais Regionais (TRTs) e Juízes do Trabalho. Estes, ao contrário do que ocorre no eleitoral, formam uma carreira própria, com ingresso através de concurso público.

Além dessas instâncias e mecanismos, o sistema de justiça brasileiro conta com os atuais Juizados Especiais¹⁶, antigo “Pequenas Causas”, abrangendo ações cíveis de menor valor econômico e questões criminais de menor potencial ofensivo, destacando-se, por exemplo, a concentração de processos que tratam sobre direito do consumidor. Na bojo das preocupações sobre a efetividade jurisdicional e acesso à justiça, internacionalmente divulgadas pelo relatório de [Cappelletti e Garth \(1989\)](#), as leis que regulamentam o sistema atual de juizados, assim como todo aparato burocrático acessório, trouxeram importantes inovações, ampliando as possibilidades de busca do judiciário pela população com menores custos. No campo das ciências sociais, ao menos desde o estudo de [Vianna \(1999a\)](#), este segmento do judiciário tem sido objeto de análise privilegiada sobre a judicialização das relações sociais. Sua estrutura também compreende órgãos de segunda instância, as Câmaras ou Turmas Recursais, formadas, em geral, por Juízes de Direito ou Federais convocados. Quanto à matéria federal, o sistema também busca uniformidade, através das Turmas Regionais e Nacional de Uniformização de Jurisprudência.

¹⁵ Sob uma perspectiva sociológica e política, o desenvolvimento do direito trabalhista no Brasil, no bojo das lutas sindicais, encontra análise decisiva em [Vianna \(1999b\)](#). Ver também [Santos \(1979\)](#).

¹⁶ Regidos pelas Lei 9.099/1995 e 10.259/2001, nos âmbitos estaduais e federais, respectivamente. É, todavia, enganoso perceber os juizados como inovações absolutas que rompem completamente com as instituições anteriores. Tais órgãos foram construídos ao longo do tempo, baseados em experiências relevantes, como os Conselhos de Conciliação e Arbitragem no Rio Grande do Sul, em 1982, e os antigos Juizados de Pequenas Causas, em 1984 ([VIANNA, 1999a](#)). É possível dizer, ainda, que a lógica de dividir a jurisdição pelo “valor da causa” remonta aos tempos do Império, quando ao juiz de paz cabia decidir, mediante rito sumaríssimo e verbal, lides de até 16\$000 ([KOERNER, 1998](#)). A medida exata das inovações relevantes e com efeitos positivos concretos e de logo prazo dos Juizados Especiais permanece um ponto aberto.

Figura 1 - Poder Judiciário no Brasil. Organograma simplificado.



Fonte: Elaboração própria

No topo da hierarquia, residem as Cortes Superiores. Três delas organizam as ramos especializados: o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). As outras duas, talvez as mais importantes, uniformizam as matérias próprias da justiça comum: o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com atribuições principais na uniformização da aplicação da lei federal, e o Supremo Tribunal Federal (STF), no ápice, julgando tal qual Suprema Corte com a palavra final em questões constitucionais. Por um lado, como o STJ trata, em grau recursal, apenas da legislação federal, a interpretação sobre o sentido de dispositivos de lei estadual e municipal tem como ponto final os Tribunais de Justiça. Por outro, sendo o Supremo intérprete final e “guardião” da Constituição, seu posicionamento, em muitos casos, acaba superando decisões das outras cortes superiores, bastando que haja provocação da parte e que o Tribunal perceba a existência de tema constitucional afetado¹⁷. O organograma 1 resume a montagem do Poder Judiciário.

Há um importante detalhe quanto à jurisdição do STF e STJ. As tarefas mencionadas acima correspondem às atribuições dessas Cortes como órgão recursal que, para além de atender ao princípio do duplo grau, em alguma medida nacionalizam a jurisprudência. Além disso, ambos são responsáveis por processos neles iniciados, de sua competência originária, como ações penais para titulares de prerrogativa de foro pelo exercício de função (Governadores, Desembargadores, membros dos Tribunais de Contas no STJ; Presidente, Vice, Deputados, Senadores e Procurador-Geral da República, em crimes comuns, e Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas e membros dos Tribunais Superiores

¹⁷ A Lei processual geral e especial prescreve as formas de levar o conhecimento de uma causa à jurisdição constitucional do Supremo. Em sede geral, o Recurso Extraordinário é o meio usual de sustentar que acórdão do Tribunal de Justiça viola regra da Constituição, por exemplo. A legislação eleitoral e o direito do trabalho também apresentam as hipóteses de recurso ao Supremo, inclusive das decisões do TSE e TST.

em crimes comuns e de responsabilidade, no STF), mandados de segurança, *habeas data* e *habeas corpus* para atos e autoridades específicas, mandados de injunção, alguns conflitos de competência, homologação de sentenças estrangeiras, extradições, bem como julgam recursos ordinários de causas de competência originária dos Tribunais locais. Ao Supremo, em especial, também compete decidir sobre causas e conflitos entre União e Estados, ou entre uns e outros, como nos pedidos de intervenção federal, além de julgar as ações constitucionais, promovendo o controle direto, abstrato e concentrado da constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais, o que será discutido na próxima seção.

O Judiciário brasileiro carrega a pecha da demora, seja para o usuário em geral ou mesmo para a comunidade jurídica. Um processo regular (civil ou criminal) começa perante um juiz singular ou juizado especial (estadual ou federal, dependendo da matéria), que ouve as partes, conduz a produção de provas, aprecia incidentes e decide a ação. As sentenças do juiz de primeira instância normalmente são reapreciadas por uma Corte estadual ou regional (federal), através de recurso ou reexame, especialmente quando o governo é litigante. Na sequência, as decisões colegiadas dos Tribunais de segunda instância, chamadas Acórdãos, podem ser recorridos ao STJ (arguindo violação de lei federal), para o STF (por violação à Constituição), ou para ambos. Quase todo assunto levado ao judiciário pode ser transformado em matéria constitucional, alcançando a jurisdição do Supremo, se ele assim entender¹⁸. Nesse contexto, mesmo casos usuais e corriqueiros podem vir a durar décadas.

Os números atuais sobre o funcionamento do sistema de justiça, assim como sua evolução recente, mostram um cenário pouco confortável. Contando com aproximadamente 17 mil juízes e mais de 400 mil funcionários, o Poder Judiciário tem gerido a impressionante carga de mais de 90 milhões de processos nos últimos 3 anos. Em perspectiva comparada, segundo o relatório de 2015 do *World Justice Project*, o Brasil ocupa a posição 46 no *Rule of Law Index* global (entre 102 países), sendo o décimo terceiro lugar no ranking regional (entre 31), com tendência de baixa nos fatores a) restrições

¹⁸ A trajetória de progressiva constitucionalização de direitos - fenômeno que também se associa à terceira onda de democratização - é comumente associada à ampliação do âmbito de atuação do Supremo. A prodigalidade da Constituição em regular diversos aspectos da vida social e prever direitos e obrigações em vasta amplitude de assuntos contribuiria para esse movimento, conferindo estatura constitucional à várias matérias antes restritas ao seu ramo especializado do direito. Nessa linha, [Couto e Arantes \(2006\)](#) percebem a opção do constituinte por um desenho maximalista com a inclusão de várias *policies*, algo que afeta o próprio processo político-decisório, como sugerem as taxas de emendamento à Carta.

aos poderes governamentais, b) direitos fundamentais e c) *enforcement* regulatório¹⁹. No plano interno, o Conselho Nacional de Justiça produz, anualmente, o relatório “Justiça em Números”. Trata-se de iniciativa importante, lançada durante a presidência do Min. Nelson Jobim²⁰, que, entre outras coisas, apresenta indicadores quantitativos da produtividade de juízes e tribunais e taxas de congestionamento. Entre 2009 e 2014, por exemplo, os gastos da justiça subiram de 51,17 para 68,39 bilhões de reais, sendo aproximadamente 89% dessa quantia consumida com despesa de pessoal. A taxa de congestionamento de processos tem permanecido estável, variando entre 69,7% e 71,4%, com um passivo de mais de 70 milhões de casos pendentes em 2014. Análises críticas ao desempenho do sistema são muitas e diversificadas, vindo de longa data e tendo motivado, inclusive, as discussões sobre a Reforma do Judiciário, ocorrida na última década.

Em termos de custos, Ros (2015) aponta que as despesas do Judiciário, em 2014, alcançaram 1,30% do PIB, uma proporção muito maior do que outros países analisados, a exemplo da Venezuela, em segundo lugar, com 0,34%. Além disso, não está claro que tais encargos representem melhoria nos serviços prestados e qualidade da jurisdição, com o Brasil, por exemplo, contando com 8,2 juízes por 100.000 habitantes, enquanto nossa vizinha Colômbia alcança uma taxa de 10,4 juízes. Boa parte dos custos podem estar alocados no funcionalismo, hoje na faixa de 205 servidores por 100 mil habitantes, o maior número entre os casos investigados. Analisando seus achados com apoio em outros indicadores de prestação jurisdicional, o autor indica que temos “*um custo altíssimo especialmente ante a conhecida demora de tais decisões, que gera uma taxa de congestionamento de cerca de 70%*” e que “*talvez seja o momento de considerar que o pêndulo orçamentário em relação ao Poder Judiciário tenha ido muito longe, particularmente em um momento no qual o Brasil enfrenta difíceis escolhas em relação ao seu equilíbrio fiscal*”.

Dois outros aspectos do desenho institucional merecem comentário: a) o conjunto de garantias conferidas aos juízes e a forma de acesso ao cargo; e b) a presença e crescente importância do Ministério Público. Desde *Os Federalistas* americanos, o tema da independência judicial, em apoio ao *check and balances*, integra as preocupações de constitucionalistas, constituintes e politólogos. Após a terceira onda de democratização, a

¹⁹ O relatório é produzido por uma organização independente e combina pesquisas domiciliares e de *experts* ranqueando os sistemas de justiça de mais de uma centena de países com base em 44 indicadores através de 8 dimensões ou fatores: 1) constraints on government powers; 2) absence of corruption; 3) open government; 4) fundamental rights; 5) order and security; 6) regulatory enforcement; 7) civil justice; 8) criminal justice (WJP. . . , 2012). Os resultados podem ser consultados numa plataforma on-line em (<http://data.worldjusticeproject.org/>).

²⁰ Disponível em (<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>). As primeiras iniciativas e desafios do CNJ, enquanto Nelson Jobim ocupou a Presidência do STF, são comentadas pelo próprio Ministro em seu depoimento ao projeto de História oral do Supremo (FONTAINHA et al., 2015).

temática ganhou força na política comparada, acompanhada dos estudos sobre justiça transicional²¹. A forma de recrutamento da magistratura e as condições alcançadas aos juízes para o desempenho de sua atividade são comumente apontadas como aspectos da autonomia perante os outros poderes e atores políticos (FIGUEROA; HELMKE, 2011). Mesmo sem aprofundar o assunto, vale descrever o caso brasileiro.

O ingresso na magistratura, em primeira instância, ocorre por meio de concurso público, altamente competitivo, para bacharéis em direito que comprovem tempo mínimo de experiência jurídica. Diferente de outros sistemas, o juiz de primeiro grau não é eleito ou indicado por órgãos políticos. O acesso aos Tribunais de Justiça e Regionais Federais se dá por meio de promoção por merecimento e antiguidade, não se podendo descartar, de plano, a influência de alguma política interna, corporativa. A partir desse nível, cabe obediência à regra do “quinto constitucional”, reservando-se assentos à profissionais egressos da advocacia e do Ministério Público, usualmente escolhidos por sistemas de listas tríplices (o que também não exige política interna, de corporação). Ainda que os TRFs, o STJ e outras Cortes sejam preenchidos por indicação do Presidente da República, as listas tríplices são formadas pela própria magistratura ou segundo a regra do “quinto”. A exceção é o Supremo, cuja indicação, com requisitos diferenciados, é livre do Chefe do Executivo, com aprovação pelo Senado Federal em votação secreta.

A Constituição vigente concede, aos juízes, as garantias funcionais da vitaliciedade (somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado), inamovibilidade (não será removido sem consentimento, regra não absoluta) e irredutibilidade de subsídios (valor nominal da remuneração não diminui). Além disso, aos magistrados somente é permitido acumular funções e cargos de magistério, sendo vedado o exercício da advocacia²² e o exercício de atividade político-partidária. Tratam-se de presumidos incentivos adicionais à imparcialidade no exercício da judicatura, para além da própria independência do órgão. No plano das garantias ditas institucionais, o Poder Judiciário e suas estruturas estaduais e federais contam com autonomia administrativa e financeira, inclusive na elaboração de

²¹ Quanto aos temas de independência judicial, justiça transicional e judicialização, vale citar: Tate e Vallinder (1995), como pioneiros; Iaryczower, Spiller e Tommasi (2002) e Helmke e Rosenbluth (2009), par ao caso argentino; Brinks (2004) e Río (2014), comparando Argentina e Brasil; Solomon (2007), para um estudo sobre Justiça em regimes autoritários; Franck (2009) e sua análise longitudinal do caso francês; Pérez-Liñán e Castagnola (2009), para um estudo comparado sobre indicação presidencial de juízes em Altas Cortes na América Latina; Figueroa e Helmke (2011), em coletânea que comenta vários casos latino-americanos; Taylor (2014) ao tratar do caso venezuelano sob Chávez; Bowen (2013) e sua análise sobre América Central; além de Woods e Hilbink (2009) e Chavez, Ferejohn e Weingast (2011) debatendo aspectos teóricos do tema da independência judicial; e o artigo de Vanberg (2015) revisando a literatura recente, enfatizando a abordagem estratégica e reportando os desafios postos à ciência.

²² De fato, Magistrados e Membros do Ministério Público voltam a poder exercer a advocacia depois de afastados do cargo por motivo de exoneração ou aposentadoria e ultrapassado um período de “quarentena”, usualmente de três anos.

seus orçamentos. O sinal contrário desse conjunto de prerrogativas institucionais e funcionais, combinando a um *esprit du corps* de quem está diante da tarefa de distribuir justiça ou tutelar o interesse público, é a possibilidade de insulamento autointeressado desses aparatos da burocracia ou de sua adesão à ideologias autoritárias, com roupagens por vezes meritocrática, tutelares, ou mesmo excessivamente persecutórias. Nesse quesito, a crítica recorrente é quanto à eventuais problemas de legitimidade decisória em temáticas de maior apelo público, uma vez que juízes e tribunais não seria responsáveis - *accountable* - perante os cidadãos.

Desde a década de 1980, paralelamente ao movimento de redemocratização do país, ocorreram importantes transformações no ordenamento jurídico em direção à tutela de direitos coletivos, difusos e transindividuais. Um marco importante foi a criação da Ação Civil Pública, em 1985; outro foi o fortalecimento do Ministério Público, sobretudo a partir da Constituição de 1988. Seu papel tutelar, frequentemente identificado na chave da representação funcional (VIANNA, 2002), não ficou restrito a questões criminais, mas alcança, especialmente, temas ambientais, de administração pública e proteção ao consumidor. No campo da Ciência Política, impulsionado pela obra de Arantes (2002), o MP, seu lugar institucional e papel político na democracia brasileira contemporânea tem sido objeto de amplo e crescente debate.

E como o Poder Judiciário afeta ou relaciona-se, de modo mais geral, com a organização federativa do país? Em primeiro lugar, diferente de executivos e legislativos, o sistema de justiça não se ordena em três níveis, inexistindo Justiça Municipal. Os judiciários estaduais, com seus Tribunais de Justiça e Juízes de Direito, não apenas possuem autonomia funcional e administrativa perante Assembleias e Governadores, mas também podem ocupar espaço não desprezível na cena política estadual, especialmente por conta das competências originárias para julgamento de prefeito, com foro por prerrogativa de função no próprio TJ. Frequente, também, que as categorias funcionais mais fortes no serviço público estadual sejam aquelas ligadas ao Poder Judiciário ou Ministério Público. Como será visto adiante, elas ocupam lugar não desprezível no controle de constitucionalidade de atos normativos funcionais, sendo um dos agentes político-burocráticos responsáveis (ainda que na condição de beneficiários) pela eventual judicialização da federação. A forma de ascensão ao cargo de Desembargador de Justiça, junto aos TJs, também se dá autonomamente, sugerindo a constituição de um poder local. Negociações entre os poderes no âmbito estadual, sobretudo em temas orçamentários, também não são

de todo estranhas ao noticiário político²³.

Uma vez que nem a Justiça Federal nem as jurisdições especializadas interveem de maneira muito expressiva nas competências estaduais, as atribuições mais voltadas à tutela do sistema federativo recaem no STJ para uniformização da interpretação de lei federal, no STF quanto à matéria constitucional e no próprio CNJ, para além das atividades jurisdicionais²⁴. Note-se que, do ponto de vista processual, o STJ não possui competência para interpretar lei estadual ou município. É o Tribunal de Justiça quem profere a última palavra sobre isso. Não cabe, portanto, a um órgão judiciário nacional dizer sobre a aplicação de lei subnacional. Nesse sentido, é o controle direto de constitucionalidade, via STF, que permite a uniformização de expedientes legiferantes locais ou a regulação dos limites político-jurídicos dos Poderes Estaduais ao editar atos normativos. Por essa principal razão, quando se pensa em federação e judiciário, analisando-se a pluralidade dos estados, o foco primeiro de análise é a atuação do Supremo nas ações diretas.

Ou seja, embora as diferentes questões políticas - seja quanto à disputas, organização do aparato estatal ou produção e implementação de *policies* - possam ser levadas ao judiciário através de múltiplos instrumentos jurídicos, inclusive quanto aos temas estaduais ou de interesse federativo, a característica mais relevante do modo como o sistema está organizado é a centralização da tutela das capacidades legiferantes dos entes federados pelo Supremo Tribunal Federal. É esse elemento, sem ignorar a existência e eventual importância de outros meios, que indica o lugar possivelmente privilegiado daquilo que se pode chamar de uma judicialização da federação.

1.1.2 Supremo Tribunal Federal nas instituições vigentes

A maior parte dos estudos sobre os impactos políticos do Judiciário e sua interação com governos e legislativos tem como objeto básico de atenção o Supremo Tribunal Federal. Os temas recorrentes da judicialização e ativismo, embora mais amplos, tiveram como ponto de partida ou marco principal precisamente investigações empíricas e teóricas sobre

²³ Os episódios mais recentes dessa espécie passam, inclusive, por questões federativas e pela tutela do Supremo. Um tema em voga é a utilização de recursos relativos à depósitos judiciais, especialmente para a quitação de precatórios. Essa prática já fora utilizada ou sinalizada recentemente pelos estados do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e o Município de São Paulo e tem sido discutida no âmbito do CNJ e STF.

²⁴ É interessante pensar que a dicotomia centralização/descentralização também se reproduz, em alguma medida, no interior do Poder Judiciário. Fruto de uma longa trajetória e muito trabalho político, o CNJ, como órgão central, tem recorrentemente encontrado resistências dos Tribunais locais. Um primeiro enfrentamento se deu na questão relativa ao papel exclusivo ou concorrente das corregedorias locais e nacional para investigar e punir magistrados. Mais recentemente os TJs tem unido esforços na tentativa de criar um segundo Conselho, apenas para a Justiça Estadual, contrapondo-se ao CNJ.

a atuação da Suprema Corte e a ampliação do acesso à sua jurisdição proporcionados pela Constituição de 1988. Este Tribunal também é o centro desta tese, tendo em vista sua competência e participação, até mesmo histórica, no encaminhamento de conflitos federativos revelados pela elaboração de leis.

Órgão de cúpula do Poder Judiciário, “guardião da Constituição”, nos termos de seu art. 102, o STF é atualmente composto por onze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Três de seus membros também integram o TSE e seu Presidente também preside, durante dois anos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de “controle externo” criado pela EC 45/2004. Embora não exista tempo de mandato para a função de Ministro, a aposentadoria compulsória ocorre aos 75 anos de idade.²⁵ É possível aposentar antes da idade máxima, havendo casos, inclusive de afastamentos por motivos pessoais. Considerando os membros da Corte entre 1988 e 2015, incluindo aqueles no exercício, o tempo médio de permanência pode ser estimado em aproximadamente 14 anos, com o mínimo de 2 (Menezes Direito, falecido em 2009) e máximo de 33 (Dias Toffoli, com aposentadoria compulsória prevista para 2042).

Os principais estatutos jurídicos que regem seu funcionamento são o Regimento Interno e a própria Constituição. Suas competências estão previstas nos incisos do art. 102 da Carta. É classificado pelos manuais de direito (LENZA, 2006) (MORAES, 2004) (MOTTA; BARCHET, 2009), pela doutrina constitucional (MENDES, 2005) (SILVA, 2005) e pelos estudos de ciência política (ARANTES, 1997) como um Tribunal misto, híbrido, não puramente uma Corte Constitucional, assemelhada a exemplos europeus, seja por decidir recursos - ainda que essa seja a função constitucional da Suprema Corte americana, por exemplo - mas, sobretudo, por decidir temas não constitucionais em competência originária. Nessa linha, Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2012) apontam para a existência de três *personas* sob um mesmo Tribunal: a constitucional; a ordinária; e a recursal.

Sua atribuição mais destacada pela literatura é o controle direto, concentrado e abstrato da constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais, objeto frequente de estudos da ciência política, inclusive deste trabalho. Sob esta nomenclatura estão incluídas: a ação direta de inconstitucionalidade (inclusive por omissão) (ADI e ADO); a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição (ADPF), assim como as medidas cautelares desses processos. Em sua faceta ordinária, voltando-se à esfera internacional,

²⁵ Até a Emenda Constitucional 88 de 2015 (apelidada de PEC da Bengala), a idade máxima era de 70 anos. Ao redor do mundo, mesmo nas Altas Cortes com cargos vitalícios, esse aspecto é bastante variável. Nos EUA, por exemplo, não há sequer limite de idade, tendo a Corte Suprema daquele país já contado com *Justices* octa e nonagenários.

compete-lhe, por exemplo, decidir sobre a extradição solicitada por Estado estrangeiro, sendo o Caso Batisti o exemplo recente de maior repercussão pública²⁶. Por força do “caso do mensalão”, ganharam destaque as competências originárias na área penal, como o julgamento, nas infrações comuns, do Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, entre outros²⁷. Funcionando como tribunal recursal, o Supremo decide recursos ordinários de *habeas corpus*, mandados de segurança e *habeas data* decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, e aprecia recursos extraordinários, de causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição. Em termos quantitativos, o I Relatório Supremo em Números (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2012) identificou, para o período entre 1988 e 2009, que a *persona* recursal do STF correspondeu a quase 92% dos processos recebidos (1.120.597), seguida de suas funções ordinária, com 7,80% (95.306), restando à Corte Constitucional propriamente dita apenas 0,51% (6.199) dos volume processual.

Internamente, as atividades estão divididas entre o Plenário, as Turmas e a Presidência. Cada Turma é constituída por cinco Ministros - o Presidente da Corte não

²⁶ Barroso (2013) oferece uma detalhada descrição desse episódio, na visão de um professor constitucionalista também advogado, atuando pelo extraditando. O caso tem sido objeto de várias análises e reflexões, não restritas ao direito internacional, mas voltadas para as dimensões do ativismo judicial (CAMPOS, 2014) e compreensão do processo decisório no Supremo (MELLO, 2015).

²⁷ A jurisdição do Supremo, para processos em competência originária, está prevista no inciso I do art. 102 da CF/88. Além das ações constitucionais, suas medidas cautelares, a extradição, e as infrações penais comuns das autoridades mencionadas, estão previstas: as infrações penais comuns e os crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais; a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal; o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal e; as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

integra nenhuma - e presidida pelo mais antigo dentre seus membros, por um período de um ano. A elas cabe a maior parte dos processos, destacando-se os recursos extraordinários, agravos, mandados de segurança e de injunção, reclamações, casos de *habeas corpus* e algumas ações penais relativas a titulares de prerrogativa de foro pelo exercício de função. O Pleno é responsável pelas ações de controle direto de constitucionalidade, ações penais de crimes comuns do Presidente da República, Vice, Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, Ministros do Supremo e Procurador Geral da República (PGR), litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais contra Entes nacionais, conflitos entre União e Estados ou entre uns e outros, intervenção federal nos Estados, revisão criminal e ação rescisória de seus próprios julgados, além de hipóteses especiais de mandado de segurança e *habeas corpus*.

A regra básica de distribuição dos processos é o sorteio. Isso implica, a princípio, que todo Ministro, ressalvado o Presidente, tem a mesma chance de se tornar relator de um caso²⁸. As exceções são as mesmas que existem no Poder Judiciário como um todo, de natureza processual. Nos casos examinados nesta tese, é frequente que processos tratando sobre o mesmo tema, mas propostos por diferentes requerentes, fiquem apensados, tramitando de modo unificado a maior parte do tempo. Também é recorrente a realização de julgamentos em conjunto, seja quanto a feitos apensos, ou mesmo processos que não versam sobre a mesma legislação, mas tratam de matéria assemelhada. Exemplos importantes de julgamento conjunto, mas não apenso, em relação à normas estaduais, são as leis de criação de municípios e o funcionamento de loterias estaduais.

As decisões judiciais do Supremo podem ser monocráticas ou colegiadas, tanto no Pleno, quanto nas Turmas. [Arguelhes e Hartmann \(2015\)](#) indicam que o percentual médio de decisões monocráticas, entre 1992 e 2013, é de 93%, destacando a “monocratização” do Tribunal não apenas em sua *persona* recursal (que representa em torno de 9 décimos dos processos examinados), mas também enquanto Corte Constitucional. E mais: o aumento da proporção de decisões proferidas por um só Ministro nesses casos pode estar associado com mudança nas regras processuais promovida em 1999, diminuindo a quantidade de liminares apreciadas em prol da adoção de um “rito sumário” (art. 12 da Lei 9.868/99) que pouco tem de célere ([FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014](#)). Quando colegiadas,

²⁸ O fato da distribuição dos processos ser por sorteio, a princípio aleatório, abre uma gama de possibilidades ainda não exploradas pela ciência política brasileira. A aleatoriedade na distribuição, controladas eventuais mudanças por conta de aspectos processuais ou externos, permite encontrar situações análogas a de experimentos naturais em eventos de interesse no campo da política judiciária. Sendo essa uma regra comum nos Tribunais brasileiros, tais possibilidades não ficam resumidas aos estudos sobre o STF. [Hidalgo, Canello e Oliveira \(2016\)](#) aproveitam isso para discutir os efeitos da escolha de conselheiros de TCEs na rejeição de contas municipais. [Ferraz e Finan \(2008\)](#) tratam de corrupção e efeitos da fiscalização do TCU. No plano internacional, discutindo decisão judicial, [Boyd, Epstein e Martin \(2010\)](#) trata dos efeitos de sexo e [Alesina e Ferrara \(2011\)](#) sobre raça.

as decisões são tomadas por maioria, obedecendo alguns quóruns especiais, mas sendo frequente o julgamento por unanimidade, como será visto em capítulo empírico da tese. Se a posição do Relator designado não prevalecer, restando vencido, o Ministro cujo voto abriu a divergência, ou aquele vitorioso no maior número de pontos, será designado Redator para o Acórdão, durante a própria sessão, competindo-lhe elaborar a ementa - ou seja, o resumo - e o dispositivo da decisão.

O *quorum* geral para deliberação do Plenário é de 8 ministros. Nas decisões sobre constitucionalidade de leis, é necessário uma maioria de 6 votos. Além disso, nos casos especiais de modulação dos efeitos da decisão, a maioria deve ser constituída por 2/3 dos membros do Tribunal. Este órgão interno também é responsável pelas decisões administrativas colegiadas e outros assuntos de economia interna, em especial a reforma de seu próprio Regimento. Mendes (2005) lembra que a Constituição não autoriza o Supremo a editar normas internas que tratem sobre matéria processual, apenas excepcionalmente, em caso de omissão legal. Tais questões, em sua maior parte, são regidas pela própria Carta e por legislação ordinária²⁹. Como acontece nas outras instâncias do Judiciário, um Ministro pode ser excluído de julgamento por motivo de impedimento ou suspeição. Embora tal prática não devesse ser admitida em processos de controle concentrado (MENDES, 2005), frequentemente Ministros não participam de decisões por terem atuado como advogado de parte antes de ingressar na Corte, como, na composição atual, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, ambos ex-Advogados Gerais da União.

Todos julgamentos e decisões têm ao menos um resumo - a Ementa - publicados no Diário Oficial. Todas as decisões colegiadas - os Acórdãos - em ações constitucionais também são disponibilizadas, na íntegra, através do *website*. É a publicação que torna a jurisprudência conhecida. Não é necessário que todos Ministros participantes de um julgamento ofereçam voto por escrito. A tradição da Corte costumava registrar textualmente o voto escrito do Relator (ou Redator, condutor do voto vencedor), os votos orais de outros integrantes quando apresentem elementos de fundamentação, e eventuais votos vencidos, manifestando a posição divergente, além dos debates orais travados entre os julgadores. Com o passar do tempo, tem se tornado mais frequente a apresentação de um número maior de votos escritos, cada vez mais longos. As possíveis influências da TV Justiça, da informatização e das mudanças de composição são objeto de recorrente debate nesse sentido. A metodologia empregada pelo STF para tomada de decisão, compreendendo

²⁹ Destacando-se o Código de Processo Civil, quanto aos recursos ordinários e extraordinários, a Lei n. 8.038/1990 quanto à ação penal, reclamação, intervenção federal, *habeas corpus*, e as Leis 9.869/1999 e 9.882/1999 sobre as ações constitucionais, incluindo a ADPF. As duas últimas, editadas em 1999, representam um importante marco modificativo do desenho institucional da Corte, incrementando poderes e fornecendo novos incentivos estratégicos aos atores políticos. Sua discussão será retomada ao longo da tese.

a forma de elaboração dos acórdãos e ementas, a tomada dos votos e a própria publicidade da deliberação do colegiado, tem sido objeto de reflexão acadêmica, ressaltando-se as diferenças com outros sistemas, especialmente o norte-americano³⁰.

Nas deliberações colegiadas, cada Ministro profere seu voto em ordem definida. No plenário, após manifestação do Relator, os pronunciamentos vão do integrante mais novo ao mais antigo. Qualquer deles pode paralisar o julgamento para analisar o processo, “pedir vista”. Tanto o requerimento pode ser renovado (justificadamente), quanto pode ser apresentado por mais de um julgador, sucessivamente. Trata-se de aspecto importante no processo decisório do STF, mas ainda pouco estudado, interferindo no tempo do processo, usualmente como um componente estratégico³¹. [Falcão, Hartmann e Chaves \(2014\)](#) examinam dados do Tribunal e apontam que menos de um quarto dos pedidos são devolvidos dentro do prazo razoável de 30 dias, havendo casos com vistas durante mais de 20 anos (AI 132755³²), por exemplo. No que tange ao controle concentrado, esse ponto será novamente enfrentando ao longo da tese.

Ao mesmo tempo em que a redemocratização, coroada pela Constituição de 1988, potencializou um movimento de expansão das instituições judiciais em geral e do Supremo em particular, as avaliações negativas sobre a prestação jurisdicional e o diagnóstico de crise também cresceram. A Reforma do Judiciário tornou-se tema recorrente. ([SADEK; ARANTES, 1994](#)) ([SADEK, 1996](#)) ([SADEK, 2004](#)). Após mais de uma década desde a apresentação da primeira proposta em 1992 e uma situação de vetos cruzados ([SADEK; ARANTES, 1994](#)), a Constituição foi alterada pela EC 45/2004, já no Governo Lula, trazendo modificações significativas para as atividades da Corte, com possível impacto em seu processo decisório. Três delas merecem destaque: a criação das “súmulas vinculantes”,

³⁰ [Mello \(2015\)](#) e [Rodriguez \(2013\)](#) enfrentam, cada qual ao seu modo, problemas relativos a forma como as decisões são tomadas no Supremo. Enquanto a primeira chama atenção para o modelo agregativo de julgamento colegiado, o segundo debate a própria forma de construção dos votos individuais e das decisões judiciais em geral no sistema brasileiro. As pesquisas de ciência política também têm, crescentemente, discutido o impacto de questões internas do processo decisório colegiado. Aqui, o debate tem sido entre as teses do “Supremo Relator” ([OLIVEIRA, 2012c](#)), enfatizando a forte associação entre o voto do Ministro Relator e o resultado dos julgamentos, e das “Onze Ilhas” ([KLAFKE; PRETZEL, 2014](#)), que destaca a individualização na manifestação de posições pelos julgadores, sem tentativas de construção de maiorias ou consensos.

³¹ O exemplo recente de maior repercussão foi o pedido de Gilmar Mendes, na ADI 4650, que tratou sobre financiamento empresarial de campanhas eleitorais. O Ministro chegou a ser alvo de campanha na internet, contando com petições públicas e atuação em mídias sociais (Devolve, Gilmar). No anedotário, esse instrumento processual é conhecido por “perdido de vista”.

³² Conforme [Falcão, Hartmann e Chaves \(2014\)](#): *O AI 132755 trata de execução fiscal promovida pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo contra a empresa Indústrias J. B. Duarte S/A e foi protocolado em agosto de 1989. Em setembro do mesmo ano houve pedido de vista do ministro Celso de Mello. Em abril de 1990, houve um segundo pedido de vista, dessa vez do ministro aposentado Sepúlveda Pertence. Em novembro de 2009, o pedido foi devolvido, para que o julgamento pudesse finalmente ocorrer. Como seria de se esperar, em abril de 2011, o processo foi julgado prejudicado 22 anos após seu início e com mais de 20 anos em pedido de vista.*

do instituto da “repercussão geral” e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Por um lado, foi introduzida a possibilidade do Tribunal aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A da CF/88). Tal instrumento reforça o papel de corte constitucional do STF, podendo funcionar como instrumento de racionalização e economia processual (ao resolver assuntos repetitivos já existentes) ou de redução da insegurança jurídica e proliferação de processos (ao tratar de questões novas, antes que primeira e segunda instância recebam enxurradas de ações)³³.

Por outro lado, o mecanismo da Repercussão Geral exige que o autor de Recurso Extraordinário demonstre que a questão constitucional posta seja relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassando os interesses subjetivos da causa. Em alguma medida, trata-se de uma tentativa de possibilitar maior controle de acervo na admissão de casos (*docket control*). Através do Plenário Virtual, a Corte decide pelo reconhecimento ou não da repercussão. Quando não reconhecida, os recursos sobre o tema - que ficam sobrestados nos Tribunais locais - são liminarmente indeferidos. Quando reconhecida e julgado o mérito, os próprios Tribunais locais podem rever suas posições e o entendimento firmado praticamente vincula as outras instâncias do judiciário e a Administração Pública. A expectativa era de que a adoção dessa sistemática traria uma diminuição na carga processual do STF. Porém, isso pode esconder a realidade da segunda instância, com o represamento de milhares de processos. Em termos práticos, portanto, ainda há dúvida a efetividade desse novo instituto e o que de fato ele representa em maior rapidez para a solução de ações judiciais.

Finalmente, a Reforma também criou um órgão de “controle externo” do judiciário nacional, composto tanto por magistrados, membros do Ministério Público e representantes da advocacia. Antes mesmo de sua criação, o CNJ encontrava resistência de parte da magistratura, sendo alvo de um conjunto de ADIs após sua instauração. Com mais de uma década de atividade, o órgão tem se destacado por atuar em processos disciplinares de magistrados e servidores, combater o nepotismo, discutir o teto salarial, promover ações de informatização e transparência (programas Justiça Aberta, Justiça em Números e Justiça Plena) e atuar diretamente em políticas públicas, com os notáveis exemplos dos mutirões carcerários, de conciliação e de audiências de custódia. Continua, contudo, sofrendo resistências, principalmente quanto à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça e na publicização de dados.

³³ Uma crítica típica ao uso das Súmulas Vinculantes, inclusive no campo do direito, é que esse instrumento permite à Corte criar atos normativos gerais e abstratos, aptos à regular conjuntos de situações concretas e não se limitando a orientar como os órgãos jurisdicionais devem decidir processos. Isso representaria uma espécie de competência propriamente legislativa.

Em perspectiva comparada, mesmo contando com controle concentrado de constitucionalidade, o STF é considerado mais fraco do que a Suprema Corte dos EUA, por exemplo (TAYLOR, 2008) (STEPAN, 2000). Apesar das mudanças institucionais iniciadas em 2004, acima comentadas, não existe um equivalente exato para o *writ of certiorari* americano, que permite aos *Justices* fazer uma forte filtragem dos casos que serão decididos pela Corte Suprema, controlando o volume processual. Os precedentes também não aparentam ter a força atribuída pelo *stare decisis* americano, funcionando muito mais como peça de apoio argumentativo ou retórico a julgadores e partes, do que como razões de decidir vinculantes sobre determinando assunto, sendo frequentemente desrespeitados por Tribunais inferiores e juízes de primeira instância. Ademais, a “doutrina das questões política” é dúbia, contando com trajetória histórica pendular (SIQUEIRA et al., 2012) (TEIXEIRA, 2005) e poucas de suas decisões possuem eficácia perante todos, *erga omnes*, para além das partes que integram o processo.

É bom notar que não apenas as ações diretas ou o controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos apresentam relevância e/ou efeitos políticos. Outros tipos de ações, como Recursos Extraordinários com repercussão geral, mandados de segurança envolvendo figuras públicas e ato realizados por atores políticos relevantes, também podem interferir nos movimentos próprios do jogo político e parlamentar³⁴. Além disso, os Mandados de Injunção tem se mostrado outro tipo de ação constitucional, de competência originária do STF, no qual indivíduos ou grupos tem buscando a efetividade de direitos garantidos pela Constituição, mas ainda não consolidados através de legislação ordinária, complementar ou regulamentos. Ao final, mesmo as ações penais de competência originária podem apresentar efeitos na arena política, embora seja controvertido enquadrar tal tipo de atuação do Supremo como um movimento de “judicialização” propriamente dito, uma vez que não discorre sobre *policy* ou sobre a tutela dos jogos político-parlamentares-administrativos, mas trata de processamento e julgamento de pretensas condutas criminosas³⁵. Exemplos recentes são o caso “mensalão” e os inquéritos e ações envolvendo a “operação lava jato”.

³⁴ Siqueira et al. (2012), a partir de um estudo de caso sobre Mandado de Segurança relativos à CPI e questões políticas sugerem a amplitude de espaços no qual decisões do Supremo afetam o legislativo, por exemplo. Os recentes casos envolvendo as iniciativas para o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e uma série de mandados de segurança tratando da nomeação do ex-Presidente Lula para Ministro da Casa Civil são outras evidências dessa possibilidade.

³⁵ Ainda que se considere o processo penal de competência originária do Supremo, em algumas situações, uma espécie de teatro jurídico para pretensões políticas de fundo, ou que tais expedientes sejam utilizados por oposições com objetivo de aniquilar adversários políticos, a evidência sistemática impõe ressalvas à sua classificação como caso de “judicialização da política”. O contrafactual extremo de se considerar tais casos como interferência do judiciário em atividade que não lhe seria típica é a irresponsabilidade criminal plena de um conjunto expressivo de cargos políticos. Dito de maneira simples: o foro privilegiado não transmuta toda e qualquer questão criminal ou ato ilícito em questão política.

Na ordem constitucional vigente, o Supremo também figura com relevantes atribuições frente à organização federativa do país. O controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos é a principal dela. É o objeto central desse trabalho. O desenho constitucional da Carta de 1988, especialmente no que tange à repartição de competências legislativas entre os entes federativos (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2011), combinado às ações diretas, conferem, ao Supremo, poderes de tutela da federação. A tese recorrente (TOMIO; FILHO, 2013) é de que, através de tais mecanismos, o STF corresponde a um ator com poder de veto (TSEBELIS, 2002) (ou um ponto de veto potencial ativado por outros atores (TAYLOR, 2008), algo distinto) significativo em relação às autonomias estaduais. É o próprio arranjo institucional, portanto, que revela a oportunidade e importância da pesquisa. Para além disso, o papel de “arbitragem federativa” ou de “Poder Moderador da República”, quando observadas as relações entre estados e destes com a União, pode ocorrer em outros processos. Destaca-se a possibilidade de intervenção federal, dentro das hipóteses constitucionalmente tuteladas, que inclui a desobediência de decisão judicial pelo Governador. Trata-se, porém, de uma seara praticamente inexplorada pela ciência política.

1.2 Controle de Constitucionalidade e seus modos na federação brasileira

A investigação aqui proposta debruça-se sobre a ativação e atuação do STF no controle concreto da constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais, com atenção para a interferência desse fenômeno na condução do processo decisório legislativo nos estados. Conhecido o pano de fundo que revela os lugares do judiciário e do Supremo no debate, importa identificar os recursos procedimentais disponíveis para o exercício da jurisdição constitucional abstrata, sem esquecer o caminho percorrido para chegar até aqui. Primeiramente, veremos quais modelos dogmáticos a doutrina constitucional usualmente reconhece e como o caso brasileiro está classificado. Depois, serão detalhadas algumas particularidades relevantes dos procedimentos em uso.

1.2.1 Modelos de controle de constitucionalidade

Sob o Estado moderno, a faceta mais relevante do poder político possuído pelo judiciário decorre de sua capacidade de controlar atos dos demais poderes ou órgãos estatais, especialmente as leis produzidas pelos legislativos. Trata-se do *judicial review* e do *controle judicial de constitucionalidade* de leis e atos normativos, instrumentos institucionais de certo modo deduzidos do princípio político liberal da separação de poderes. Manuais de direito (LENZA, 2006) (MORAES, 2004) (MOTTA; BARCHET, 2009) e a

dogmática constitucional (MENDES, 2005) (MIRANDA, 2002) aproximam, em alguma medida, os modelos de controle aos sistemas e famílias constitucionais, situando o exercício dessas funções, muitas vezes, com a própria natureza do Estado Democrático de Direito (CANOTILHO, 1999). Em termos de famílias constitucionais, Miranda (2002) identifica as matrizes britânica, americana, francesa, soviética, bem como sistemas não integrados, entre eles o austríaco. Excluídos os casos que enfatizam a “supremacia do parlamento”, bem como os sistemas de controle político, os países que adotam a revisão propriamente judicial são comumente classificados em sistemas *difusos*, *concentrados* ou mistos.

O primeiro modelo tem como referência paradigmática e originária os EUA. Sua origem remonta à interpretação dada pelo juiz John Marshal no famoso caso *Marbury vs Madison*, em 1803, no sentido de que, havendo conflito entre a aplicação de uma lei e a Constituição em um caso concreto, é a Constituição que prevalece, por ser hierarquicamente superior³⁶. No controle difuso, também chamado de concreto ou incidental, o juízo sobre a constitucionalidade de norma aplicável pode ocorrer na decisão de qualquer lide formada por partes em litígio, em qualquer processo ou caso levado ao judiciário. Assim como o juiz decide se perante a situação de fato é a aplicável a norma contida no dispositivo legal A ou B, ele também pode afastar a aplicação de B ou A se o dispositivo for incompatível com a Constituição. Não apenas a Suprema Corte, mas cada juiz singular pode emitir julgamento de constitucionalidade. Nessa sistemática, via de regra, os efeitos da decisão ficam restritos às partes do processo julgado. A ressalva ocorre quando a matéria é apreciada pela Corte Suprema e constitui precedente judicial com eficácia vinculante. Note-se, ainda, que nesse modelo a questão constitucional concreta somente chegará a mais alta Corte do Judiciário por meio de recursos. Ou seja, o Tribunal não aprecia diretamente o tema, apenas na via incidental, após as instâncias ordinárias.

O segundo modelo é o concentrado, abstrato ou direto, tendo como matriz o caso austríaco. Surge pela influência do jurista Hans Kelsen na década de 1920. Após a Segunda Guerra, diante da experiência do nazi-fascismo, o modelo é estendido, com alterações, para outros países europeus, que gradativamente abandonam a lógica da supremacia parlamentar (GINSBURG, 2003) (SWEET, 2004), à luz de um nascente neoconstitucionalismo preocupado com a proteção de direitos e garantias fundamentais (HIRSCHL, 2004). Nessa linha, a terceira onda de redemocratização também veio acompanhada da criação de Tribunais Constitucionais exclusivos ou da ampliação de mecanismos de controle direto. A Corte Constitucional e a Lei Fundamental alemã constituem o caso exemplar das transformações no pós-guerra, com repercussões importantes para direito consti-

³⁶ Essa é uma simplificação das consequências do caso. A controvérsia e interpretação presentes em *Marbury vs Madison* não se resume a isso e possui, especialmente, componentes estratégicos na tomada de decisão. Quanto a essa possibilidade, ver, dentre vários, Segal e Spaeth (2002) e Mello (2015).

tucional brasileiro contemporâneo (MENDES, 2005) (BARROSO, 2013) (SARMENTO, 2015). Nesse sistema, uma única Corte com atribuições constitucionais tem a competência de apreciar diretamente ações que questionam somente a constitucionalidade de lei ou ato normativo, que buscam um pronunciamento judicial único e definitivo sobre a adequação de algum regramento ao texto da Constituição. Diz-se abstrato porque não trata de fatos ou acontecimentos concretos, tendo como foco o diploma normativo em tese. Denomina-se concentrado quando tal espécie de decisão é de competência exclusiva de um órgão jurisdicional, sendo, ainda, direto quando a matéria é arguida sem outras instâncias intermediárias. Fala-se, também, em processo objetivo - ao contrário de subjetivo - porque neles não existem “partes” no sentido usual, que litigam por interesses dos quais são titulares, representantes ou substitutos (autor x réu), mas apenas requerentes ou arguentes de impugnações abstratas (MENDES, 2000) (MENDES, 2005) (BARBOSA, 2007)³⁷.

Sistemas mistos ou híbridos são aqueles que combinam as possibilidades de controle difuso e concentrado de constitucionalidade. É o caso brasileiro. Prevalendo a supremacia normativa hierárquica da Constituição, todo juiz, ao apreciar casos concretos, pode afastar a aplicação de norma legal por entender contrária à Carta. Sendo objeto de recurso, a questão será reapreciada pelos Tribunais e órgãos de segunda instância³⁸. Ao final, através de Recurso Extraordinário - com repercussão geral, na atualidade - o processo (e a matéria) poderão receber a última palavra jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Esse é o roteiro do controle difuso no Brasil, que remonta ao seu modelo original de jurisdição constitucional. Sua natureza mista, no arcabouço institucional vigente, decorre da possibilidade do STF decidir, diretamente, sobre questionamento relativo à constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual através de um conjunto de ações constitucionais (ADI, ADO, ADC e ADPF) que podem ser iniciadas por uma série de atores políticos - legitimados ativos - indicados no art. 103 da CF/88. Além disso, por conta das inovações trazidas com o instituto da “repercussão geral”, apto a promover o sobrestamento de uma multiplicidade de processos ao redor do Brasil até que

³⁷ Na dogmática brasileira, Mendes (2000) discorre sobre a influência decisiva dos posicionamentos do Ministro Moreira Alves para a consolidação da doutrina das Ações Diretas como processo objetivo. Essa tese jurídica tem consequências práticas para além do campo estritamente jurídico. Uma delas é a impossibilidade de desistência da ação pelos atores que dão início ao processo.

³⁸ Tipicamente, a inconstitucionalidade de dispositivo legal ou normativo pode ser enfrentada pelos Tribunais locais ou regionais de dois modos: 1) no caso concreto, quando o órgão julgador interpreta o texto legal e a Constituição para lhe atribuir sentido, sem necessariamente declarar inconstitucionalidade; 2) através de incidentes de inconstitucionalidade, quando são adotados ritos especiais por órgãos específicos das Cortes para que seja nominalmente efetuada uma declaração de inconstitucionalidade. Embora essa distinção crie oportunidades recursais às partes, seu efeito para a solução de casos concretos não é claro. Apesar de existir súmula vinculante sobre a matéria, não raro Turmas e Câmaras julgadoras comuns nos TJs e TRFs promovem juízos de constitucionalidade sem atentar para os procedimentos específicos, no caso, a denominada “reserva de plenário”.

o Supremo decida uma matéria constitucional, através de Recurso Extraordinário, que entende relevante, o debate promovido no campo jurídico tem sugerido uma acentuação da trajetória no sentido de uma jurisdição constitucional cada vez mais centralizada. Diz-se, por exemplo, que o reconhecimento da repercussão geral promove a “objetivação” do processo, tornando sua natureza análoga àquela das ações diretas, de modo que uma desistência do recurso extraordinário não impede o tribunal de julgar a questão³⁹.

Esses três modelos compreendem o chamado controle *repressivo* ou *sucessivo*, efetuado na fase posterior à edição da lei ou ato normativo. Há países que adotam um sistema de controle político, *prévio* ou *preventivo*, “que se exerce antes de concluído o procedimento de formação ou antes do momento de consumação da obrigatoriedade ou, eventualmente, da executoriedade do acto” (MIRANDA, 2002). Cappelletti (1989) classifica nessa categoria o *Conseil Constitutionnel* francês, que não exerce uma atividade propriamente jurisdicional, seja pela sua forma de constituição ou modo de operar⁴⁰. Mesmo nos lugares que adotam a revisão judicial ou possuem uma Corte Constitucional repressiva, também é possível vislumbrar o exercício, ainda que atípico, de controle prévio e político. No caso brasileiro, isso ocorre, por exemplo, internamente no Poder Legislativo, através das Comissões de Constituição e Justiça do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. Outro exemplo é o veto apostado por Presidentes e Governadores, quando apresenta argumentos jurídicos de controle político de constitucionalidade na sua justificativa. Aqui, o importante a destacar é que tal atividade, a rigor, não sofre a interferência do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a Corte não tem papel

³⁹ Embora a questão ainda não pareça ter sido consistentemente enfrentada nem pela dogmática jurídica, é possível especular que o movimento de objetivação das questões constitucionais, mesmo trazidas por meio de processo subjetivo, no interesse das partes, reforce os poderes do Supremo Tribunal. Isso se combina à metodologia um tanto obscura para tomada de decisão quanto à existência ou não de repercussão geral, algo que ocorre através do chamado “plenário virtual”, sem intimação das partes e advogados envolvidos. Recentemente, no julgamento, ainda não concluído, do RE 579431, o Supremo firmou o entendimento, já presente no caso das ações diretas, de que a desistência do recurso não prejudica o julgamento do processo submetido à repercussão geral e muito menos da questão constitucional de fundo. Ou seja, tal mecanismo acaba aproximando os caminhos recursais do sistema difuso à forma própria do controle concentrado de constitucionalidade.

⁴⁰ Esclarece o autor: “quando um texto legislativo ou um tratado internacional já está definitivamente elaborado, mas ainda não promulgado, o Presidente da República, o Primeiro Ministro ou o Presidente de uma ou de outra Câmara do Parlamento [...] pode remeter o próprio texto legislativo ou o tratado ao [...] a fim de que este se pronuncie sobre sua conformidade à Constituição (CAPPELLETTI, 1989).

típico em auxiliar o legislativo no exame prévio de constitucionalidade de suas propostas⁴¹.

O controle jurisdicional de constitucionalidade, quando recai sob leis e atos normativos de entes subnacionais, tem relevância para a organização do sistema federativo, atuando ora como árbitro de conflitos entre as unidades federadas, ora como regulador dos limites e possibilidades legiferantes. Mesmo ainda sem o controle concentrado, Rui Barbosa salientava essas atribuições tutelares do Supremo Tribunal brasileiro, já na Constituição de 1891, que traz a federação até em seu nome. No âmbito da pesquisa comparada, especialmente na ciência política, o debate recai sobre as motivações políticas e históricas e os efeitos institucionais das combinações existentes entre formas federativas e sistemas judiciais⁴². Para o caso brasileiro, entre as pesquisas empíricas que alcançam a dimensão subnacional, destaca-se o trabalho de [Oliveira \(2009\)](#), que examina um conjunto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que potencialmente põem em conflito estados contra a União e vice-versa. O esforço desse trabalho é contribuir para atualizar e expandir o exame da ativação da faceta concentrada do nosso sistema de controle, especialmente sobre leis e atos normativos estaduais, bem como discutir a atuação da Corte em tais casos.

1.2.2 Sistema vigente, tipos de ações e técnicas de decisão

A Constituição de 1988 e leis posteriores regularam e consolidaram um conjunto de instrumentos jurídicos que expandiram as possibilidades de acesso ao sistema de justiça, não apenas para casos comuns, mas especialmente para contestar políticas públicas ou mesmo o resultado do processo decisório legislativo. Na perspectiva do controle concentrado de constitucionalidade e da *judicial review* a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) figura como instrumento judicial talvez mais significativo. De modo geral, ela corresponde a um tipo especial de ação judicial proposta por um conjunto de atores institucionais, políticos e organizações sociais, no qual se postula a incompatibilidade de leis

⁴¹ Nessa direção, é firme a jurisprudência do Supremo em dois sentidos: 1) o Tribunal não responde à consultas de outros Poderes, órgãos da Administração ou do cidadão em geral - no que difere do TSE, por exemplo -, mas resolve casos; 2) ele não tem competência para julgar a constitucionalidade de projeto de lei ou mesmo de proposta de emenda à constituição, ao menos em sede de controle direto. Na última década, contudo, tem se estabelecido jurisprudência no sentido de possibilitar a intervenção do Supremo, sobretudo através de Mandados de Segurança, em trâmites internos ao Poder Legislativo, desde que restem violados direitos previstos ou decorrentes da Carta, sobretudo em relação à minorias parlamentares. De todo modo, essa possibilidade não se confunde com controle prévio de constitucionalidade das proposições legislativas em si.

⁴² A relação entre federalismo e revisão judicial também tem sido objeto da análise política comparada. Nessa linha, vale referir os trabalhos de [Lijphart \(2008\)](#), [Tsebelis \(2002\)](#), [Watts \(1996\)](#) e [Halberstam \(2013\)](#).

ou atos normativos federais ou estaduais⁴³ com o texto da Constituição⁴⁴, possuindo efeitos *erga omnes*, ou seja, gerais e vinculantes para todo Poder Judiciário e Administração Pública⁴⁵.

Antes restrita ao Procurador Geral da República, a lista de legitimados para propor esta ação foi significativamente expandida, estando entre as mais amplas do mundo. Contida no art. 103 da Carta, ela compreende: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleias Legislativas; Governadores; o Procurador Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; os partidos político e; finalmente, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional⁴⁶. Excluída essa última categoria, contamos, hoje, com aproximadamente 84 diferentes atores políticos aptos a dar início ao controle concentrado no Supremo⁴⁷.

Além da ADI, o sistema de controle direto hoje vigente no Brasil comporta outros três tipos de ações: a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). As Leis n. 9882 e 9868 de 1999 aparecem como marco institucio-

⁴³ Leis e atos normativos municipais não são objeto de ADIs no Supremo Tribunal Federal. Quando incompatíveis com a Constituição Estadual, é prevista a Ação de Inconstitucionalidade perante do Tribunal de Justiça do respectivo estado. A pesquisa empírica sobre o tema ainda é incipiente (FILHO *et al.*, 2014).

⁴⁴ Embora a jurisprudência do Supremo indique que normas constitucionais originárias não podem ser declaradas inconstitucionais, a Corte tem entendido que cabe o controle de constitucionalidade sobre Emendas ao texto da Carta, seja do ponto de vista material (incompatibilidade com outros direitos protegidos por cláusula pétrea) ou formal (vício na tramitação de PEC).

⁴⁵ No plano jurídico, a eficácia do juízo de inconstitucionalidade do STF em sede de controle concentrado (Ações Diretas) e controle difuso (Recursos Extraordinários) tem diferenças práticas quanto ao procedimento seguinte à decisão judicial. No caso das ADs, uma vez decidida a questão pela inconstitucionalidade do dispositivo, ele não tem mais validade, sendo dispensável qualquer expediente adicional. Nas decisões do sistema difuso, o modelo original exigia que o Senado Federal de certo modo confirmasse a posição do Tribunal regulando os efeitos jurídicos decorrentes da decisão. Todavia, a doutrina constitucional progressivamente tem passado a entender que, por força de uma “mutação constitucional”, tal procedimento é dispensável e o ato normativo deixa de ter efeito sem que o Senado aprecie a matéria. A partir da EC 45/2004, com a Reforma do Judiciário e a criação do instituto da Repercussão Geral e das Súmulas Vinculantes, esse entendimento tem se tornado predominante.

⁴⁶ Compreende uma série de associações e entidades nacionais de trabalhadores, empresários e categorias profissionais. Note-se que esse grupo de legitimados não corresponde estritamente à organizações da sociedade civil, menos ainda a movimentos sociais. Em certa medida, o desenho institucional acolheu apenas setores já tutelados no arranjo corporativo brasileiro, ligados ao mundo do trabalho. Há registro de propositura de ações por outras entidades, mesmo de âmbito regional, mas todas com resultado negativo, por falta de legitimidade ativa.

⁴⁷ 27 Assembleias, 27 Governadores, 25 partidos com representação na Câmara, 2 Mesas do Legislativo Federal, Presidente, OAB e PGR. Apesar de algo assustador, esse número potencial não chega a se confirmar na prática. Presidente e Legislativo federal pouco propõe ações, assim como as Assembleias estaduais. Mesmo os partidos políticos, em sua maioria, não utilizam sistematicamente desse instrumento jurídico.

nal importante na regulação do funcionamento desses instrumentos, seus procedimentos, requisitos e alcance de suas decisões.

Criada pela Emenda Constitucional 03/1993, a ADC funciona como uma espécie de ADI com sinal negativo. Seu propósito é levar uma controvérsia recorrente no sistema de justiça sobre a constitucionalidade de dispositivo normativo para ser definitivamente decidida pelo Supremo. O pedido, nesse caso, é para que o Tribunal declare constitucional o ato questionado. Exclusiva para leis e atos normativos do âmbito federal, originalmente esta ação somente poderia ser iniciada pelo Presidente, PGR e Mesas da Câmara e Senado. A EC 45/2004 ampliou os legitimados, igualando à listagem da ADI. A Lei 9868/99 consolidou os pressupostos e requisitos que a doutrina e a jurisprudência já apresentavam para a apresentação e processamento dessas ações. Um deles é a necessidade de demonstração da existência de controvérsia judicial relevante sobre a matéria, ou seja, de que o Judiciário tem decidido casos de maneira divergente quanto ao dispositivo em questão, que existam episódios suficientemente relevantes a por em dúvida a presunção de constitucionalidade do ato normativo, criando um estado de incerteza ou mesmo insegurança jurídica. Além disso, não se admite a intervenção de terceiros (salvo *amicus curiae*) nem pedido de desistência. Do ponto de vista prático, a ADC foi criada e tem principalmente servido para consolidar políticas governamentais - como o caso de planos econômicos - que encontram resistência na base do judiciário (“indústria de liminares”).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) é um subtipo da ADI, tendo passado a figurar como classe processual autônoma apenas no final dos anos 2000, após regulamentação através da Lei 12063/2009, que alterou a Lei 9868/1999. Ela não discute propriamente a constitucionalidade de um ato normativo existente, mas os pedidos nela apresentados buscam tornar efetiva uma norma constitucional em razão da omissão de qualquer dos Poderes ou órgãos da Administração. Mesmo antes da legislação específica, várias ADIs continham pleitos hoje classificados como ADOs, cuja eficácia foi e continua sendo objeto de controvérsia jurídica. De modo geral, o resultado de procedência dessas ações conduz apenas à notificação da autoridade competente - em geral o Congresso Nacional - para suprir a omissão. No caso de órgãos administrativos, há um prazo de 30 dias. Já o Legislativo não tem prazo. Embora esse tipo de ação possa ser visto como um chamado ao Supremo para promover a garantia e efetividade de direitos constitucionais, atuando como *legislador positivo*, os resultados dessas ações, até o momento, não sugerem que esse tenha sido o caminho adotado.

Finalmente, a ADPF parece ser a classe processual que, mais recentemente, tem possibilitado ao Supremo o exercício de práticas jurisdicionais mais heterodoxas. Embora mencionado no texto constitucional desde 1988, é somente na década de 2000, após a edição da Lei 9882/99 que a Arguição passa concretamente a ser utilizada. A rigor, serve para *evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*. Seu alcance tem sido progressivamente ampliado pelas próprias práticas do Su-

premo, tensionado pelo debate na doutrina constitucional, graças a imprecisão de sentido do que seja *preceito fundamental*. Em relação aos seus procedimentos, ela é uma ação de caráter subsidiário, cabível apenas quando não houver outro meio processual para proteção do preceito fundamental alegadamente violado - como mandados de segurança ou ações ordinárias - sendo esta a fundamentação típica para as decisões desfavoráveis sem apreciação de mérito. A lei também exige a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante como requisito para propositura, mas o grau de flexibilidade em relação a essa exigência tem variado. Do mesmo modo que nas demais classes, é possível apresentar pedido de medida cautelar, para que o STF determine a prática de algum ato pela autoridade pública, antes mesmo do julgamento final da ação.

Como será visto em capítulo empírico deste trabalho, o número de ADPFs mostra consistente tendência de crescimento, assim como uma quantia maior de casos vem sendo julgada procedente ou parcialmente procedente. Nessa categoria residem algumas questões recentes que tiveram maior repercussão pública, como a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos (ADPF 54), a validade do sistema de cotas raciais em Universidade (ADPF 186), a união civil homoafetiva (ADPF 132) e as regras para o processo de impedimento de Presidente da República (ADPF 378). Um dos aspectos mais relevantes desse tipo de ação é que, diferentemente da ADI, ela pode discutir a constitucionalidade de atos normativos anteriores à Carta de 1988, ampliando as competências jurisdicionais da Corte.

Uma segunda dimensão relevante do sistema vigente diz respeito aos efeitos jurídicos dos julgamentos e às técnicas de decisão reconhecidas pela doutrina constitucional e utilizadas pela Corte. Para além do texto legal, é a dogmática jurídica e a jurisprudência que desenvolveram um sistema relativamente complexo de possibilidades de decisões judicial para tais ações e de pronunciamento sobre seus efeitos. Em alguma medida, este é um desenvolvimento institucional endógeno, que amplia as capacidades de atuação do STF pela sua própria forma de agir e adaptar interpretações.

O ponto de partida é a ideia de que dispositivo normativo declarado inconstitucional, via ADs, é nulo, como se não tivesse existido, sem dele ser permitido retirar efeito jurídico. Ainda, tal nulidade seria absoluta, impossível de ser corrigida, e verificável desde a edição do dispositivo inconstitucional (eficácia retroativa ou *ex tunc*). Tão logo percebido o problema crescente de como tratar as várias situações decorrentes da aplicação de uma lei até ela vir a ser declarada inconstitucional, a doutrina e a jurisprudência passaram a reconhecer formas mais flexíveis de declaração de nulidade, reconhecendo que alguns dos efeitos da legislação derrubada, geralmente com base na segurança jurídica, devem ser autorizados.

Desde, pelo menos, a década de 1970, uma primeira posição era simplesmente a de que os atos praticados com base em lei inconstitucional que tenham esgotados seus efeitos ou que não possam ser revistos por outros motivos simplesmente não seriam afetados. Mas a complexidade dos temas, especialmente em casos afetando a esfera econômica

dos jurisdicionados e da Administração pública, muitas vezes dando ensejo a pretensões de reparação de prejuízos, mostraram a insuficiência desse entendimento. No campo doutrinário, o peso dos juízos de nulidade passaram a ser atenuados através de diferentes construções jurídicas, como a) declaração de nulidade parcial; b) declaração parcial de nulidade sem redução de texto; e c) declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa (MENDES, 2005). O artigo 27 da Lei 9868/99 veio solucionar a questão do ponto de vista legislativo, estabelecendo os procedimentos para o Supremo deliberar de forma distinta nessas situações. Trata-se da ideia geral de “modulação dos efeitos” da declaração de inconstitucionalidade. Assim, além de outras nuances, essa regra permite ao Tribunal fixar, no tempo, que a decisão tenha eficácia somente a partir da data do julgamento, do final do processo ou de outro momento. Esse juízo, contudo, fundamenta-se em *razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social* e exige a maioria qualificada de 2/3 dos membros do Tribunal, ou seja, 8 Ministros.

Outra técnica de decisão relevante é a *interpretação conforme à constituição*. Influenciada por uma doutrina constitucional americana de longa data, aqui, a ideia é que “*a corte, se possível, deve conferir à lei aquela construção que lhe permita ter efeitos*”⁴⁸. Assumindo a presunção de constitucionalidade do ato normativo, a decisão que aplica a interpretação conforme delimita a forma de aplicação constitucionalmente válida do dispositivo. Ou seja, seu escopo é afastar interpretações inconstitucionais, mas sem declaração de nulidade. A técnica não é nova e Mendes (2005) identifica seu emprego usual ainda na vigência da Carta anterior, em casos de representação por inconstitucionalidade. Inicialmente equiparada à declaração de nulidade parcial sem redução de texto, a jurisprudência do Supremo, desde a década de 1990, tem avançado a construção de distinções entre as metodologias. No plano legislativo, a Lei 9868/99 consagrou essa possibilidade, reconhecendo a eficácia vinculante das decisões formuladas nessa sistemática.

Antes da criação da ADC, a decisão de improcedência de uma ADI, desde que submetida ao julgamento de mérito, representava, também, a afirmação expressa da constitucionalidade do ato normativo impugnado, com eficácia vinculante, no plano processual. Contudo, tal decisão não implica mudança qualitativa da situação jurídica. Diante da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, o dispositivo levado ao conhecimento do Supremo é constitucional até que ele diga de outra forma. De modo simplificado, portanto, julgamentos desse tipo são pela manutenção do *status quo* jurídico. A criação da ADC apenas amplia as possibilidades de resolução de controvérsias jurídicas quando distintos órgãos do Poder Judiciário, em casos concretos, concedem liminares ou decisões pela inconstitucionalidade de algum dispositivo.

⁴⁸ Cooley (1903), no original: *The court, if possible, must give the statute such a construction as will enable it to have effect.*

Uma última técnica de decisão relevante, com origens no direito alemão e comentada por Mendes (2005), é o chamado *apelo ao legislador*. Nessa hipótese, o Tribunal rejeita a arguição de inconstitucionalidade, mas anuncia uma possível conversão da situação ainda constitucional em um estado de inconstitucionalidade condicionado ou futuro⁴⁹. Por isso se diz que o Tribunal apela ao legislador para que, em sua atividade legiferante legítima, tutele a situação potencial e evite a configuração de inconstitucionalidade. Embora esse também seja um ponto controvertido, como essa técnica de decisão, via de regra, não declara a inconstitucionalidade, deixando de determinar condutas vinculantes, ela pode ser interpretada mais como instrumento de autocontenção do que de ativismo judicial, ou, ainda, como método que promove a abertura de diálogos constitucionais (BRANDÃO, 2012) (BARROSO, 2013).

Qual é a importância das técnicas de decisão para o campo da política judiciária ou estudos sobre judicialização da política? Para além das questões propriamente jurídicas, a relevância dessas alternativas se dá porque elas representam o leque de alternativas disponíveis ao Tribunal no momento da decisão. O desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial em torno de tais construções jurídicas mostra que as opções colocadas ao julgador hoje já não são exatamente as mesmas reconhecidas como válidas no início dos anos 90, por exemplo. E a diversificação de opções disponíveis ao magistrado torna potencialmente mais sofisticado o processo decisório. É que o Tribunal não mais define entre apenas julgar constitucional ou inconstitucional os dispositivos normativos levados ao seu conhecimento. Crescentemente, ele pode oferecer soluções intermediárias, como na declaração de nulidade parcial, interpretação conforme ou modulação dos efeitos para momento futuro. Por sua vez, esse é um fator relevante ao ofertar abertura cada vez maior para considerações estratégicas nos julgamentos. Não se trata, aqui, apenas de pragmatismo ou consequencialismo do ponto de vista filosófico, mas de incentivos institucionais - ainda que algo endógenos, jurisprudenciais - ao cálculo estratégico. A dimensão do tempo, por exemplo, é um fator adicional a ser sopesado na decisão judicial. O Supremo não apenas decide entre X ou Y, mas pode decidir por X*Y ou X-1 e também fixar se esse resultado será no tempo t ou t+1, por exemplo.

O sistema de controle concentrado de constitucionalidade vigente tem implicações

⁴⁹ Mendes (2005) narra um episódio exemplar do reconhecimento da possibilidade de apelo ao legislador na jurisprudência do Tribunal, durante o julgamento do HC 70514, ainda em 1994: *Essa deficiência mostrou-se igualmente notória na decisão de 23 de março de 1994, na qual o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de ampliar a já complexa tessitura das técnicas de decisão no controle de constitucionalidade, admitindo que lei que concedia prazo em dobro para a Defensoria Pública era de ser considerada constitucional enquanto esses órgãos não estivessem devidamente habilitados ou estruturados. Ressalvou-se, portanto, de forma expressa, a possibilidade de que o Tribunal viesse a declarar a inconstitucionalidade da disposição em apreço, uma vez que, como ressaltado no voto do Ministro Moreira Alves, a afirmação sobre a legitimidade da norma assentava-se em uma circunstância de fato que se modifica no tempo.*

também para a organização federativa país. Em primeiro lugar, porque não está restrito às leis federais, alcançando os atos normativos estaduais. Em seguida, pela própria possibilidade de ajuizamento de ações por atores políticos de base regional (ou movidos por interesses subnacionais), como Governadores, Assembleias, mas também partidos, entidades e, com sinal invertido, o PGR, na tutela dos interesses da União frente às unidades federativas. Ainda se pode discutir se o Brasil, hoje, é uma federação mais centralizada do que logo após ao processo constituinte ou na primeira metade dos anos 90 (ALMEIDA, 2005) (ARRETCHE, 2012) (ARRETCHE, 2013). Sendo positiva a resposta, o Supremo também tem participação nessa mudança, atuando, por provocação prioritária de governadores e procuradores, na tutela das capacidades legiferantes dos estados. Apesar do arcabouço relativamente descentralizado montado pela Constituição de 1988, a maior parte dos temas de políticas públicas são decididos no âmbito federal, com os municípios assumindo importantes atribuições na fase de implementação. Governos estaduais e seus legislativos tem competências apenas residuais e muitas áreas de regulação são nacionalmente uniformizadas ou foram centralizadas desde meado dos anos 1990. Uma das questões que desafiam o tipo de federalismo adotado no Brasil, como lembra Souza (2005), é precisamente o tratamento uniforme conferido aos estados pelas leis e instituições, limitando seus poderes. Com poucos poderes e menor capacidade em termos de políticas públicas, não é de todo excepcional que governadores e assembleias criem legislação que extrapole regulamentos federais ou os limites postos pela Constituição. Aqui, minorias políticas locais, o Procurador Geral e o Supremo tem um papel especial no ajuste e funcionamento do sistema político.

Outro enquadramento útil para situar o controle de constitucionalidade no processo político decisório é percebê-lo: 1) como uma etapa final ou adicional do processo legislativo, uma alternativa latente à disposição dos atores políticos legitimados que percebem na Corte, naquela dimensão específica de política, um ponto de veto (TSEBELIS, 2002) (LIJPHART, 2008) (STEPAN, 2000); ou 2) como fase potencialmente intermediária no ciclo de políticas públicas (TAYLOR, 2007) (SOUZA, 2006) (BARBOZA; KOZICKI, 2012), interveniente à fase de implementação. Sob tais ângulos, outra questão relevante é avaliar em que situações o legislador pode revisar ou adequar normas eventualmente declaradas inconstitucionais pelo Supremo, ou seja, em que medida o juízo de inconstitucionalidade é verdadeiramente o “ponto final” do processo legislativo ou contribui para o aperfeiçoamento das instituições e abertura de diálogos constitucionais (BRANDÃO, 2012)

Ou seja, quando é possível, aos demais Poderes, o Legislativo em especial, superar uma decisão do STF no controle direto? Aqui, destacam-se as assimetrias próprias do arranjo federativo brasileiro e a distribuição de competências legiferantes dada pela Constituição. A instância de maiores capacidades seria o constituinte derivado, o Congresso Nacional, através das Emendas à Constituição. Porém, a própria jurisprudência do

Tribunal impõe ressalva a seus poderes na medida em que permite o controle de constitucionalidade de ECs. De outro lado, mesmo o legislador ordinário encontra algum espaço de manobra ao modificar ou mesmo reeditar legislação, interferindo no “jogo do controle de constitucionalidade”, o que, algumas vezes, para processos em curso, tem como efeito julgamentos de extinção sem apreciação de mérito. Mas a insistência em temas reiteradamente julgados inconstitucionais não parece ser um caminho frutífero, sobretudo diante das construções recentes em termos de técnicas de decisão, que amplificam as possibilidades da própria Corte tutelar políticas específicas por diferentes espaços de tempo.

Finalmente, na base do sistema residem os atores mais fragilizados quanto às possibilidades de superação de julgados: os Governadores e Assembleias Legislativas estaduais. Fortemente limitados pela divisão de competências legislativas e, porque não, pela tradição jurisprudencial da própria Corte, que mesmo antes de 1988 já tutelava expressivamente os Estados, tais atores não tem acesso direito à possibilidade de reforma constitucional, por exemplo. Contudo, como será visto mais adiante, tais condições não impedem a proliferação de leis e atos normativos desafiadores à Constituição, especialmente quando incentivos de natureza política e econômica mobilizam legislaturas e Chefes do Executivo ao atendimento de demandas de grupos econômicos ou segmentos do aparato burocrático, como em casos de benefícios tributários, guerra fiscal e criação de vantagens ao funcionalismo público.

1.3 Um pouco de história: Supremo e Federação

É enganoso sugerir que a vida ativa do Supremo e a relevância do Judiciário no país começaram com a Constituição de 1988. Equivocado, também, pensar que o direito constitucional não teve passado importante. Reconhecer o impacto e potencialidades politico-institucionais da Carta pós-redemocratização e as influências do neoconstitucionalismo na dogmática jurídica não apaga memória - especialmente dos personagens que permaneceram em cena - nem diminui a importância do passado. Não apenas as instituições judiciais vigentes são passíveis de mudanças endógenas⁵⁰, como elas também são o resultado de eventos políticos e processos históricos acumulados. Ter em mente a trajetória percorrida pelo Poder Judiciário brasileiro e seu Supremo Tribunal Federal importa, também, para a melhor compreensão de seu papel institucional corrente.

Esta seção resume alguns pontos principais da trajetória histórica do Supremo, com ênfase no desenvolvimento do sistema de controle de constitucionalidade, bem como

⁵⁰ Para uma análise sobre a organização de instituições judiciais através de processos endógenos, ver Carrubba (2009). Vanberg (2015) também resume outras iniciativas de pesquisa nessa linha.

seu papel na tutela do arranjo federativo. Como se poderá notar, a criação das Ações Diretas representa um caminho de continuidade e aperfeiçoamento progressivo de institutos e mecanismos jurídicos. Sendo certo que a ampliação do rol de legitimados para a propositura das ações figura como marco essencial - reconhecido por [Vianna \(1999a\)](#), dentre outros, como modo de ampliação da “comunidade de intérpretes da Constituição” ([HäBERLE, 1997](#)) -, as regras anteriormente vigentes já apresentavam alguns caminhos, mesmo restritos, para a impugnação judicial dos resultados do processo decisório legislativo. É no plano das relações entre União e Estados, na tutela do desenho federativo, portanto, que reside o espaço de desenvolvimento do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil. Se há judicialização antes de 1988, ela é prioritariamente uma judicialização da federação.

Criado e nominado no início da Primeira República⁵¹, o Supremo Tribunal Federal desde a Constituição de 1891 promove o controle difuso de constitucionalidade das leis, sendo competente, por exemplo, para “*resolver conflitos entre os entes da federação e julgar em grau de recurso as sentenças que contestassem a validade de leis e atos governamentais em face da Constituição*” ([VIEIRA, 1994](#)). Herdou do Império, em especial, 10 de seus 15 primeiros Ministros ([RÍO, 2014](#)), vindo a iniciar suas atividades judicantes em 1891. A introdução do componente federativo - que aderiu ao próprio nome - veio na esteira da influência norte-americana, propagada por Rui Barbosa nos debates constituintes, para o desenho institucional da República nascente. [Koerner \(1998\)](#) argumenta que, apesar do modelo constitucional dos EUA não só motivar um Tribunal com papel de árbitro da federação, mas também como guardião de direitos individuais, os debates travados tinham como problema central a divisão do controle sobre a magistratura entre a União e os estados, incluindo a definição das atribuições do Judiciário Federal (unidade x dualidade do sistema de justiça). Embora o pacto político inicial tenha assegurado vasta autonomia às Justiças estaduais, o mesmo autor argumenta que as disputas em torno do controle do judiciário federal (juízes em geral e STF em particular) tiveram papel político na Primeira República, do que as intervenções federais e a doutrina do *habeas corpus* são exemplo.

[Lynch \(2014\)](#) recorda que ainda sob o Império, os debates parlamentares apresentavam a ideia de uma Suprema Corte como própria aos arranjos republicanos federativos, de modo que “*quando veio a República, portanto, estava pavimentado o caminho que levaria à substituição do Poder Moderador pela jurisdição constitucional*”. Isso, contudo, não ocorreu sem conflito e disputas de influência pelos atores políticos relevantes no período.

⁵¹ A denominação foi adotada desde a Constituição Provisória, através do Decreto 510 de 1890, e repetida pelo Decreto 848 de 1890, que promoveu a primeira organização efetiva do Tribunal e da Justiça Federal. Entre os dois, importa a participação e influência de Rui Barbosa ([KOERNER, 1998](#)).

De um lado, os liberais e os grupos políticos derrotados em contendas estaduais ou frente ao governo federal buscavam no Supremo proteção diante de estados de sítio, intervenções federais ou em episódios de duplicidade de Câmaras e Assembleias⁵². De outro, os conservadores apontavam para a indevida intervenção da Corte em “questões políticas”. Já em 1894, os debates na Câmara dos Deputados salientavam que a “*judicialização da política [...] levaria inevitavelmente à politização do judiciário*” (LYNCH, 2014). De um modo geral, as disputas do período traduziam-se em torno de conferir ao STF um papel de guardião de direitos individuais ou apenas uma função arbitral de conflitos federativos.

Em relação aos estados, os casos mais relevantes da época foram relativos aos temas de intervenção federal e duplicidades de órgãos legislativos e mesmo *habeas corpus* envolvendo governadores. Contudo, o controle de constitucionalidade de atos normativos estaduais não esteve ausente, pelo contrário, pode ter sido objeto de maior tutela do que a legislação produzida pelo Congresso. Já em 1894 era declarada inconstitucional Lei do estado da Bahia que criava espécie de imposto de importação estadual sobre mercadorias já tributadas pela União (RODRIGUES, 1965). Trata-se, provavelmente, do primeiro caso sobre matéria tributária e conflito federativo, tema típico que persiste avolumando os trabalhos da Corte até a atualidade⁵³. Relevante, ainda, que as discussões relativas aos impostos interestaduais tenham levantado polêmica jurídica e debates, inclusive por meio de veículos de imprensa, entre o Ministro Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa.

Na primeira década do século XX, acompanhada pelo arranjo político de Campos Sales e sua política dos governadores, os julgados do Supremo apreciaram diversos casos relativos ao federalismo brasileiro. Declarações de inconstitucionalidade de leis e decretos federais, novamente em matéria tributária, multiplicaram-se, recebendo comentário jurídico-doutrinário de Alberto Torres. A concessão de *habeas corpus* para garantir o exercício do poder por Governadores, Câmaras Municipais e Assembleias legislativas também se destaca, assim como limites e divisas entre estados, a exemplo da controvérsia Paraná x Santa Catarina que resultou na guerra do contestado (RODRIGUES, 1968). Finalmente, as sucessivas intervenções federais e estados de sítio decretados na década seguinte encontram resistência por parte da Corte, com vários episódios de decisões favoráveis à proteção de direitos políticos, liberdade de imprensa, realização de *meetings* - inclusive operários - e outras garantias individuais, constituindo a chamada doutrina

⁵² Nos dois primeiros volumes de sua História do Supremo Tribunal Federal, Rodrigues (1965) e Rodrigues (1968) cita vários casos que exemplificam essas situações.

⁵³ Sobre a decisão desse precedente histórico, Rodrigues (1965) comenta: *Em acórdão extremamente sucinto, o STF preliminarmente tomou conhecimento do recurso, de vez que se contestava a validade de leis de um Estado em face da Constituição Federal e as decisões dos tribunais estaduais haviam considerado válidas as leis impugnadas. [...] A decisão era certa, a matéria importantíssima, a tese sustentada relevantíssima; sumaríssima, porém, como se pode ver, era a forma do acórdão.*

brasileira do *habeas corpus*, talvez a primeira manifestação de “ativismo judicial” em terra brasileira, muitas vezes esquecida pela dogmática constitucional contemporânea⁵⁴. A tensão entre Executivo e STF manifestou-se por diversas ocasiões, repercutindo na alta rotatividade de Ministros (RiO, 2014) e em momentos nos quais a Corte sequer tinha número de membros suficientes para funcionar (BALEEIRO; PEDROSO, 1968). Tais confrontos resultaram, finalmente, na reforma centralizadora de 1926, sob Artur Bernardes, que vedou a possibilidade de concessão de *habeas corpus* em questões políticas, pondo fim ao esforço doutrinário e jurisprudencial de recorte liberal no Supremo.

A derrocada da Primeira República em 1930 teve impactos importantes no Tribunal. Primeiro, seu número de membros foi reduzido de 15 para 11 ministros, sendo dividido em duas Turmas. Durante o Governo Provisório, também foram suspensas garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial de seus atos e de seus interventores. Na sequência, seis de seus antigos juizes, não alinhados ao novo regime, foram afastados. Para além da Suprema Corte, os primeiros anos da Era Vargas têm como marco, no plano judicial, os primeiros passos para organização da Justiça do Trabalho, com a criação das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento em 1932, bem como o estabelecimento do Código e Tribunal Superior Eleitoral, em 1931.

A Constituição de 1934 modifica o sistema de controle de constitucionalidade, inaugurando instrumentos para seu hibridismo. Por um lado, como lembram Vieira (1994) e Arantes (1997), o controle difuso foi acrescido da competência do Senado Federal poder suspender a execução de ato normativo declarado inconstitucional pela então denominada Corte Suprema, criando um mecanismo potencialmente centralizador e uniformizador. Por outro lado, como também aponta Mendes (2005), foi criada a chamada “representação interventiva” destinada ao controle de constitucionalidade da intervenção federal, em situações de afronta aos *princípios sensíveis* da Constituição, podendo ser proposta pelo Procurador Geral da República. Além de tal instituto ser comumente considerado o precursor das ações diretas de inconstitucionalidade, outro aspecto relevante é sua originária vinculação à questões federativas, às situações de potencial intervenção federal.

A Carta autoritária de 1937 trouxe uma ruptura com a história constitucional brasileira (MENDES, 2005), afetando o sistema de justiça de forma ampla, inclusive o sistema de controle de constitucionalidade. Além do Supremo perder parcela de sua

⁵⁴ A formulação dessa doutrina não foi linear e apresentou importantes debates internos na Corte. O exemplo mais notável é a controvérsia entre os Ministros Pedro Lessa e Enéas Galvão. Enquanto o primeiro apresentava uma postura mais deferente, no sentido de que o *habeas corpus* protegia apenas o direito de ir e vir e alcançava outras capacidades, como o exercício de cargo político, apenas indiretamente, o segundo postulava o amplo alcance do remédio constitucional aos direitos e garantias individuais. O debate encerrou prematuro, com a morte de Galvão.

autonomia - que contou com a redução da idade compulsória para aposentadoria dos Ministros e a nomeação do Presidente da Corte pelo Chefe do Executivo, por exemplo - e de se excluir expressamente as questões políticas do alcance jurisdicional, retornou-se ao sistema difuso originário, com uma peculiaridade: a possibilidade do Congresso reverter declarações de inconstitucionalidade do Supremo. Mediante provocação do Presidente, *ao bem estar do povo*, uma maioria de 2/3 dos parlamentares em ambas as Casas legislativas poderia conceder validade novamente ao ato, retirando do STF “*o poder de dizer a última palavra*” (VIEIRA, 1994).

Arantes (1997) aponta o paradoxo do argumento dos juristas da época na defesa do instituto em pleno regime autoritário. Embora a tese seja “*sensível às contradições do controle judicial da constitucionalidade das leis*”, apontando para o problema da “judicialização da política”, sua inadequação é revelada pela circunstância do parlamento não funcionar em normalidade democrática. Ao comentar esse instituto jurídico, Mendes (2005) reproduz os argumentos de seu formulador, Francisco Campos, que criticava o controle jurisdicional de normas como um instrumento aristocrático e de ideologia con-

servadora⁵⁵.

O fim do Estado Novo em 1945 contou com a participação do STF. José Linhares, então presidente da Corte, indicado por Vargas, veio a assumir provisoriamente a

⁵⁵ No mesmo documento, Campos também reconhece os limites político da interpretação jurídica. Veja-se algumas passagens de suas *Diretrizes constitucionais do novo Estado brasileiro*:

A verdade, porém, é que o mecanismo de controle judicial da constitucionalidade das leis tinha por fim exclusivo a proteção dos interesses criados ou da ordem de cousas estabelecida contra as veleidades de iniciativa dos poderes representativos no sentido de favorecer as aspirações populares ou de alterar, na direção democrática, as relações de poder existentes no País ao tempo da promulgação da Constituição.

A ideologia conservadora encontrou, assim, no poder judiciário, o instrumento destinado a moderar ou inibir os ímpetos democráticos da Nação. A Constituição passava, por um processo metafísico, a incorporar a filosofia dos juízes. Essa filosofia, que se confundia com a Constituição, tornava-se, assim, filosofia obrigatória no País. Só era constitucional a concepção do mundo dos juízes, os seus pontos de vista preconcebidos em relação à sociedade, aos direitos individuais e aos interesses da Nação. Por este artifício, a política de uma democracia, a qual, como toda política democrática, é eminentemente ativa e dinâmica, era transferida dos órgãos de delegação popular para um cenáculo de notáveis, que uma série de prerrogativas e de privilégio tornava independente, senão impermeável às mudanças operadas no sentimento público ou na concepção da vida dos seus contemporâneos.

[...]

O controle judicial de constitucionalidade das leis, ao invés de constituir uma proteção ao povo, era um expediente sabidamente engenhado para o fim de impedir ou moderar as reivindicações populares, ou colocar sob o controle dos interesses criados ou da filosofia conservadora dos beneficiários da ordem estabelecida a evolução das instituições democráticas, privando-as das virtualidades dinâmicas que lhes são inerentes.

[...]

A faculdade de interpretar final e conclusivamente a Constituição, só se justificaria atribuí-la em regime democrático ao Poder Judiciário se o método jurídico fosse de natureza puramente lógica ou dedutiva. A função judiciária seria, então, puramente passiva, a interpretação limitando-se apenas a tornar explícito o conteúdo da lei.

Tais postulados são, porém, hipóteses contrárias à realidade. Nem o método jurídico é puramente lógico, nem o pensamento jurídico puramente objetivo. A interpretação, por sua vez, longe de ser passiva e neutra, é um processo de criação ou de elaboração ativa. Quando a lei a ser interpretada é a Constituição, a generalidade, a amplitude, a compreensão da matéria abre um vasto campo à contribuição do intérprete que, embora animado da maior boa-fé, não pode deixar de verter em termos da sua filosofia pessoal ou da sua concepção da vida problemas do maior interesse vital para todo o mundo e em torno de cuja expressão, por mais precisa que seja, não pode deixar de existir um halo de indeterminação propício às opções do temperamento, do caráter ou da vontade.

Presidência da República, até a realização de eleições⁵⁶. Em janeiro de 1946, passava o poder à Eurico Gaspar Dutra, retornando ao Supremo, antes, porém, devolvendo ao Tribunal a competência para escolher seu próprio Presidente e vindo a extinguir o Tribunal de Segurança Nacional. É nesse ano que se promulga uma nova Constituição, inaugurando uma Terceira República que se esforça em conciliar o Estado liberal e o Estado social, combinando preceitos progressistas e técnicas reacionárias no texto constitucional (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

O período democrático que vai até 1964 reconstitui um papel de maior destaque ao Supremo, sendo época de vários casos politicamente relevantes no plano nacional. Para isso contribui a introdução do mandado de segurança como instrumento processual que visa à proteção de direitos líquidos e certos. Foi através desse recurso que boa parte das questões políticas passaram pelo crivo da Corte. No plano jurídico, a tese que se firmava era a adoção do “princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional”, tendo como critério de incidência da competência jurisdicional a “lesão a direito individual” (SIQUEIRA et al., 2012). Entre os casos mais relevantes, inclusive com posições de autorestrição judicial, deferência ao Executivo e influência do contexto político-ideológico internacional, estão o cancelamento do registro do Partido Comunista e a consequente cassação de seus parlamentares, o imbróglio da sucessão presidencial em 1955-56, incluindo o caso Café Filho e a garantia de posse de Juscelino Kubitschek, além de mandados de segurança contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados e relativos à liberdade de crença e culto.

Quanto ao controle de constitucionalidade, a Carta de 1946 não trouxe inovações relevantes, permanecendo a ênfase no sistema difuso-incidental, restabelecendo, porém, suspensão de execução de lei pelo Senado e a *representação interventiva*, agora com competências claras para aferição de constitucionalidade de leis estaduais. Para Arantes

⁵⁶ Rodrigues (2002) narra o episódio da “convocação” de Linhares pelos militares que depuseram Vargas. Frente ao ultimato, o Ministro aceitou, aderindo, de improviso, à tese de recomposição nacional. Ficaria ele com a responsabilidade de garantir a realização de eleições. Curioso, também, que mesmo sua escolha foi algo no improviso, como sugere a autora:

Cordeiro de Farias saiu acompanhado por Agamenon Magalhães em direção ao Ministro da Guerra. Agamenon, semiprisoneiro dos generais, com lápis e papel na mão, sabendo que estava tudo preparado para um golpe tendo à frente Goes Monteiro, decidiu o impasse usando apenas a inteligência. Redigindo o texto da renúncia de Vargas, subitamente pareceu hesitar por um segundo (...) e passará o Governo a (...). Dirigiu-se ao Brigadeiro Eduardo Gomes e fez a inocente pergunta: “Ao Poder Judiciário, não é a tese do seu partido?” Todos foram obrigados a concordar, e assim, em cinco minutos, a presidência da República fugiu das mãos do General Goes Monteiro e foi cair docemente no regaço do Ministro José Linhares.

(1997), esse é o período em que a posição do Supremo passa a se voltar mais às questões federativas do que aos assuntos da União. Um exemplo recorrente nessa linha (MENDES, 2005) (RODRIGUES, 2002) é a Representação 94, que se tornou precedente chave para o chamando princípio da simetria constitucional. Na ocasião, o Procurador Geral da República encaminhou pleito formulado pelo então Governador do Rio Grande do Sul, sustentando que as regras da Constituição Estadual sobre a nomeação do secretariado conferiam forma parlamentarista ao sistema de governo local, cuja coexistência com um arranjo presidencialista federal não poderia ser admitida. O julgamento da matéria não apenas assentou os limites das competências jurisdicionais para revisão judicial, em controle concentrado, dos atos normativos estaduais, como também sinalizou a jurisprudência que viria a se firmar na tutela das relações federativas, indicando um equilíbrio delicado entre autonomias estaduais e preceitos uniformizadores centrais, numa configuração que, combinada à representação política dos estados num Congresso bicameral (BONAVIDES; ANDRADE, 1991), foi mais flexível que o regime imediatamente anterior, porém mais cautelosa do que o arranjo da Primeira República. Quanto ao período, comentando as representações, Baleeiro e Pedroso (1968) lembra que “*inúmeros dispositivos de Constituições e leis estaduais foram declarados inconstitucionais por esse meio, jamais resultando intervenção*”, ao passo que Vieira (1994) aponta para a circunstância de que muitos desse processos foram motivados pelas próprias autoridades estaduais, ainda que ajuizados pelo PGR. Tal elemento é importante ao sugerir que, no plano das questões estaduais, mesmo havendo um filtro pelo Procurador Geral, os atores políticos regionais já contavam com uma possibilidade de acesso à Corte, ou seja, de promover alguma judicialização da federação, ainda que restrita e condicional.

Embora no plano político o regime militar se origine como um jogo de forças, no plano institucional ele se apresenta também como um golpe jurídico, como já enuncia o preâmbulo do Ato Institucional 1⁵⁷. Mesmo mantida a Carta de 46 num primeiro momento, o Regime desde o início diminui o âmbito das competências jurisdicionais, suspendendo as garantias de vitaliciedade e estabilidade, direitos políticos, cassando mandatos e suspendendo a apreciação judicial de seus atos, salvo as formalidades externas. O AI 2, de 1965, atacou o Supremo mais diretamente. Por um lado, excluiu - e não apenas suspendeu - expressamente a apreciação judicial de atos praticados pelo Comando e Governo

⁵⁷ *A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. [...] a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação..*

Federal, assim como cassações e impedimentos decretados. Por outro, ampliou o número de Ministros do Supremo, criando novos assentos a serem preenchidos pelo Regime, na intenção de alterar a linha jurisprudencial da Corte (OLIVEIRA, 2012b). Tais medidas apenas ampliaram o clima de conflito.

No plano do controle de constitucionalidade, a novidade relevante ficou por conta da Emenda 16, de 1965, que introduziu “*a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República*”, com estrutura processual semelhante à representação interventiva (MENDES, 2005). Não se tratava de exame de constitucionalidade submetido à luz de possível intervenção federal, mas de um controle abstrato mais ampliado. Como aponta Vieira (1994), é curioso que tal instrumento, supostamente positivo para a garantia de direitos individuais, tenha surgido em período autoritário. É que as justificativas da época estavam mais voltadas a questões organizacionais do sistema de justiça, como o número de processos no Supremo, e objetivos de centralização jurídica do regime do que propriamente a garantia de direitos⁵⁸. Para esse mesmo autor, um problema do sistema então formulado, sobretudo ao estar inserido em um contexto autoritário, era a restrição da propositura das ações ao PGR:

O problema surge na forma pela qual se configurou a legitimidade ativa, ou seja, a capacidade de provocar a jurisdição do Supremo. Atribuído com exclusividade ao Procurador Geral da República, demissível *ad nutum* pelo Presidente, tornou-se um instrumento de pouco valor no controle dos atos inconstitucionais produzidos pelo Executivo ou de interesse deste. O Supremo Tribunal Federal só chegaria a apreciar uma questão de inconstitucionalidade, por via de ação direta, se esse alto funcionário, de confiança do Presidente, assim o quisesse. Surgiu dessa maneira um método de controle concentrado não apenas no sentido técnico-jurídico, mas principalmente político.

Embora tal argumento seja válido no plano federal, sua aplicação para as questões estaduais contém nuances. É de se esperar que o PGR exerça seu “filtro” nas tentativas de governadores e outros atores políticos buscarem seu apoio para o ingresso de ações contrárias aos interesses do governo (Estados x União), ou que, antecipando as negativas, tais atores nem movam esforços junto ao Procurador. Porém, seja no plano de conflitos verticais do tipo União x estados (sobretudo para a limitação de competências legiferantes) ou mesmo para a resolução de questões internas aos entes subnacionais (governadores x assembleias ou atendimento de demandas setoriais, especialmente do funcionalismo

⁵⁸ Essa ressalva é importante e parece omitida em boa parte dos estudos mais recentes sobre judicialização. Assume-se, geralmente sem muitas críticas, que a simples existência de um instrumento processual voltado à contestação da validade abstrata de leis e atos, sobretudo quando ampliada sua abrangência, teria como clara a ampliação de direitos. Tal resultado, contudo, não é necessário e deduzido do meio procedimental em si. Sua realização depende, fundamentalmente, de como a Corte reage às postulações apresentadas.

público), o controle de constitucionalidade já contava com um importante canal de funcionamento. Ou seja, se havia judicialização no período militar, ela seria principalmente da federação.

A Constituição de 1967 de certo modo consolidou o sistema de controle de constitucionalidade, sem mudanças mais expressivas para o funcionamento da Corte. As novas restrições vieram mesmo de outros Atos Institucionais. O AI 5, de 1968, sepultava as esperanças de redemocratização, radicalizando os mecanismos autoritários do regime, incluindo a suspensão do *habeas corpus*, das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, maiores capacidades de intervenção em estados e municípios, decretação e prorrogação de estado de sítio, de recesso parlamentar, possibilidade de suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão, dentre outras medidas, fragilizando fortemente o sistema de justiça. Na sequência, o AI 6 reduziu o número de Ministros do STF para 11, ocasionando a aposentadoria compulsória de Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Vitor Nunes Leal, opositores do regime. Esse mesmo ato reduziu competências jurisdicionais do Supremo, enquanto aumentou as da justiça Militar.

Em 1969, a Emenda Constitucional 1, considerada por alguns como uma nova Carta, acentua o movimento de concentração do sistema de justiça. No plano da jurisdição constitucional, o ponto alto se dá por força da EC 7, de 1977, através da chamada “avocatória”, atribuindo ao STF competência para julgar “*as causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador Geral da República, quando decorrer imediato perigo e lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas*”. Com esse instrumento, o Executivo Federal, através do PGR, então “seu advogado”, poderia operar um modo de controle e centralização normativa - e em alguma medida jurisdicional - de cima para baixo, ao contrário do que ocorre por meio de incidentes de inconstitucionalidade no sistema vigente.

No que tange à transição para democracia, o papel do Supremo e de seus Ministros ainda é merecedor de pesquisa. Para [Vieira \(1994\)](#), o Tribunal teria colaborado para a transição “*no ritmo estabelecido pela agenda do Planalto*”. O alinhamento aos militares teria frustrado expectativas em diversos casos, sendo a questão das eleições diretas a mais significativa⁵⁹. Embora [Oliveira \(2012b\)](#) faça uma ampla pesquisa sobre o perfil dos Ministros e a imagem pública do tribunal desde o final dos anos 1970, não há apontamentos definitivos de como a Corte teria contribuído (ou atrapalhado) a transição para democracia. A literatura a respeito ainda é controversa ([KOERNER; FREITAS, 2013](#)).

⁵⁹ O caso do mandado de segurança impetrado por Celso Bastos contra uma medida de emergência decretada no DF impedindo manifestações é exemplar. Na ocasião, o STF, em típica manifestação de jurisprudência defensiva, não conheceu da ação sob o argumento de que a autoridade coatora havia sido apontada incorretamente. No lugar do Presidente da República, deferia figurar o Comandante Militar do Planalto, responsável pela medida.

Apesar da forte ênfase dos estudos sobre judicialização quanto às mudanças no sistema de controle de constitucionalidade, especialmente a ampliação do rol de legitimados e incorporação de outros atores, as preocupações do Supremo e da Magistratura, durante o processo constituinte, podem não ter sido fortes nesse sentido. [Filho \(1994\)](#) destaca o *lobby* dos magistrados no plano das vantagens corporativas, não do aprimoramento das instituições. Os relatos de história oral também apontam nessa direção, com preocupações que recaiam sob as garantias funcionais da magistratura, independência administrativa e orçamentária dos órgãos judiciais e não propriamente sobre o exercício das atividades jurisdicionais e ampliação do acesso à justiça, mais ligados ao debate acadêmico.

Na perspectiva do objeto principal de investigação desta tese, a história do Tribunal, suas competências e relação com demais poderes, revela três pontos de inflexão: 1) os deslocamentos institucionais do Supremo como “árbitro” de conflitos federativos em maior ou menor medida; 2) o movimento pendular de sua própria jurisprudência sobre o tratamento conferido às “questões políticas” ([SIQUEIRA et al., 2012](#)); 3) o conjunto de recursos instrumentais disponíveis ao controle de constitucionalidade. Em paralelo, outro aspecto importante é o papel do Procurador Geral da República nessa trajetória.

O STF foi concebido para cumprir funções tutelares da organização do arranjo federativo brasileiro, desde a Primeira República. Em tal momento, recorrentemente confrontado pelo Executivo, cumpriu em boa medida tal pretensão. Nessa mesma época, apresentou alguns sinais mais “ativistas” na apreciação de questões políticas, como no desenvolvimento da doutrina brasileira do *habeas corpus*, encerrada pela reforma de 1926. Os períodos autoritários vieram acompanhados de maiores ou menores restrições à Corte, incluindo alterações de composição e competências jurisdicionais. Mesmo entre 46-64, sob regime democrático, o Tribunal teve comportamento mais autorestritivo do que na virada e início do século XX, inserido, certamente, num cenário de instabilidade política, sucessivas tentativas golpistas, e, ao final, crescente polarização.

Quanto ao controle concentrado de constitucionalidade, a trajetória histórica atenua a imagem de grande inovação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ao menos quanto aos atos normativos estaduais. É justamente em relação a tais temas que o exercício de tutela da atividade legiferante por parte do Supremo ocorre de modo mais consistente e com origem mais remota. Se leis estaduais são submetidas, na via incidental, à revisão judicial desde, pelo menos, 1894, o instituto da *representação interventiva* já permitia, em 1934, ao PGR e ao Governo Federal, regular as atividades legislativas dos estados. O uso efetivo desse instrumento não teve importância menor. Segundo ([MENDES, 2005](#)):

O elevado número de representações interventivas propostas entre 1946 e 1965 - mais de 500 representações - comprova o peculiar significado desse instituto menos como forma de composição de conflitos federativos do que como instrumento de controle de normas.

O exame dessas decisões do Supremo Tribunal Federal no período 1947-

1965 demonstra que o Procurador-Geral da República, em inúmeros casos em que foi provocado por terceiros, limitou-se a submeter a questão ao Tribunal, considerando suficientes as razões aduzidas pelo próprio interessado, manifestando-se, não raras vezes, no parecer definitivo contra a pretensão formulada originariamente.

Em verdade, ao assim proceder, o Procurador-Geral da República convertia a representação interventiva em um processo de controle de normas de conteúdo positivo (ação declaratória de constitucionalidade).

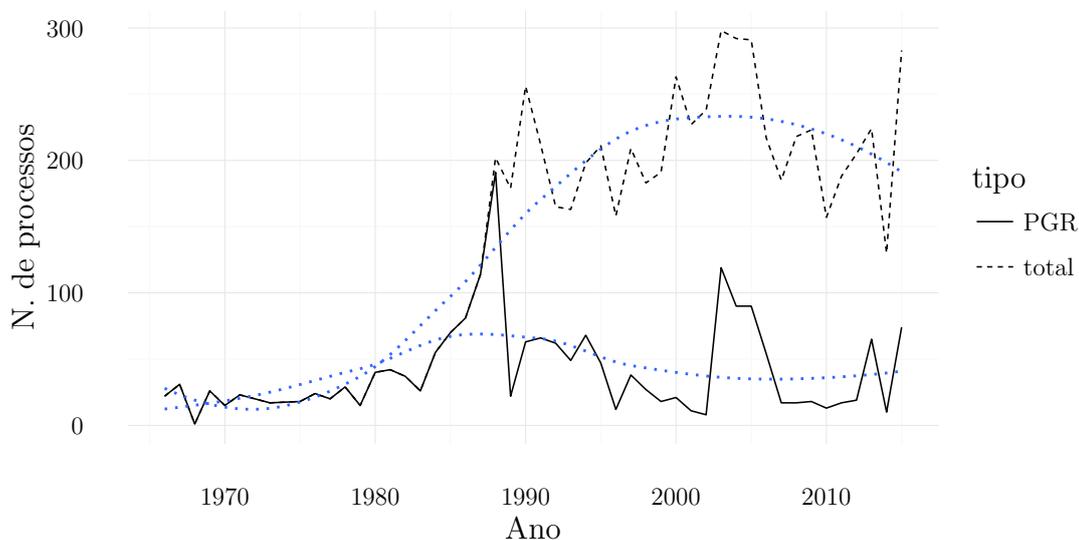
Essa referência já mostra um comportamento recorrente do PGR no controle de constitucionalidade dos atos estaduais mesmo antes de 1988. O Procurador recebia pedidos e representações de governadores, órgãos estatais ou outros atores políticos e, tipicamente, propunha as ações sobre os temas estaduais, ainda que viesse a apresentar parecer contrário no curso do processo. Ou seja, enquanto a condição precária do cargo de Procurador Geral, vinculado à Presidência da República, restringia as possibilidades de revisão judicial da legislação federal, não havia o mesmo tipo de obstáculo em relação à matéria estadual. A criação da *representação por inconstitucionalidade* em 1965, consolidando e ampliando o alcance das representações interventivas mesmo em situações que não levassem, potencialmente, à intervenção federal, apenas reforçou esse papel. Enquanto no plano federal o PGR era espécie de “advogado da União”, no plano estadual ele teria margem um pouco maior para ser “advogado da Constituição”, opondo, contudo, os interesses centrais aos subnacionais⁶⁰.

Ainda não existe estudo sistemático sobre o comportamento do Supremo ou do Procurador Geral nas ações diretas pré-1988. Contudo, é possível discutir algumas possibilidades com base em números já compilados. Combinando informações levantadas por Mendes (2005) sobre as RPs e os dados desta pesquisa em relação às ações diretas, a figura 2 mostra que, embora a ampliação dos legitimados ativos na nova Constituição tenha sido acompanhada por um crescimento expressivo na quantidade total de processos, a participação do PGR não é numericamente muito distinta da época do regime militar. Note-se que, uma vez excluídos os anos de 2003-2005, quando Claudio Fonteles era o Procurador Geral, não há fortes oscilações ao longo de 50 anos. Além dessa, a ressalva fica para o intervalo entre 1984 e a edição da Constituição de 1988, de lutas pela redemocratização⁶¹. Uma hipótese para tal dinâmica é que o processo de transição tenha sido acompanhado

⁶⁰ Data de 1970 uma importante controvérsia sobre o papel do PGR. O MDB solicitou ao Procurador Geral que instaurasse o controle abstrato contra decreto-lei que legitimava a censura prévia. Ele, porém, negou o pedido, ao entender que não estava obrigado a fazê-lo. Contra a decisão, foi proposta reclamação, rejeitada pelo Supremo. A ocasião do julgamento rendeu um episódio marcante durante o período militar. Vencido, o Ministro Adauto Lucio Cardoso teria manifestado indignação e repulsa quanto à posição vencedora, despedido-se de sua capa e retirado-se do Tribunal.

⁶¹ Vale notar que o PGR do período, sob o Governo Sarney, foi Sepúlveda Pertence, que mais tarde viria a ser Ministro do STF. Com trajetória de militância política, ele também trabalhou ativamente pela institucionalização e fortalecimento do Ministério Público.

Figura 2 - Número de Representações (pré-1988) e ADIs (pós-1988) por ano. Total e ações propostas pelo PGR.



de um maior volume de demandas pelo controle de constitucionalidade formuladas por diversos atores políticos através de um PGR politicamente sensível. Com a edição da nova Carta e a ampliação do rol de legitimados, tais atores, sobretudo governadores e setores da administração pública e do funcionalismo, alcançaram outras vias de acesso à Corte, diretamente para os primeiros e a partir das entidades sindicais ou partidos políticos pelos segundos. Nesse contexto, ainda que o Ministério Público tenha se robustecido significativamente na nova ordem constitucional, implicando maior autonomia potencial para confrontar atos normativos federais, não fica totalmente clara qual seria a grande novidade das ADIs para esse ator no plano das questões estaduais. A suspeita é de que, ao menos nos primeiros anos do regime democrático vigente, sua atuação tenha sido pouco distinta daquela percebida no passado quanto a essa matéria.

Este capítulo buscou montar o cenário histórico e institucional em que o Supremo interage com os poderes políticos locais e é chamado à intervir no arranjo federativo brasileiro. Seu lugar no sistema de justiça vai além de uma Corte Superior. Por sua natureza híbrida de Corte Constitucional e pelas atribuições de controle concentrado, resolve conflitos entre partes, mas também tutela o ordenamento jurídico de forma abstrata. O conjunto de ações diretas, o grande número de legitimados ativos e o desenvolvimento legislativo e jurisprudencial das técnicas de decisão contribuem para trazer o Supremo, cada vez mais, ao centro da cena institucional e política. Na linha histórica, existem importantes continuidades (inclusive na atuação do PGR em temas estaduais) que muitas vezes parecem ser esquecidas no debate costumeiro sobre a atuação da Corte e a judicialização da política. Essa compreensão preliminar ajuda a montar as conexões entre a reflexão teórica proposta a seguir e as análises empíricas conduzidas ao final.

2 TEORIAS DE DECISÃO JUDICIAL E INTERAÇÃO ENTRE PODERES

O foco da investigação desta tese recai em dois problemas principais: o que leva os atores políticos regionais que participam do processo decisório legislativo estadual a recorrer ao STF? Como o Supremo decide os casos relativos a normas estaduais? A busca por respostas minimamente satisfatória a essas questões, ainda que parciais, exige, previamente à análise dos fatos, o confronto das teorias e explicações disponíveis. Mais do que revisar abordagens e argumentos, o objetivo é encontrar pontos cujo desenvolvimento e atenção possam revelar aprimoramentos teóricos que ampliem a compreensão dos fenômenos empíricos. É a teoria que ilumina a análise; é nela que buscamos os elementos de inteligibilidade da complexidade do mundo social e político. São as razões teóricas, por fim, que dão vazão à hipóteses empiricamente verificáveis sobre o como e o porquê.

A hipótese central desta investigação é que a ativação do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais associa-se à antecipação do comportamento judicial pelos atores políticos e a variáveis institucionais e político-contextuais de cada estado. Desse modo, o Supremo figura tanto como ponto de veto potencial que limita a autonomia das maiorias legislativas regionais frente aos interesses federativos da União (o que explica a dimensão de atuação), quanto como um ator que pode trazer ganhos informacionais ao processo decisório subnacional (o que explica parte da dimensão de ativação). Por um lado, se a teoria dos atores com poderes de veto é relevante para compreender parte do papel institucional na Corte no contexto federativo (TSEBELIS, 2002) (TOMIO; FILHO, 2013), ela é insuficiente para dar conta de toda dinâmica institucional ao longo do tempo, bem como para explicar desdobramentos relevantes na atuação da Corte e em sua ativação pelos atores políticos regionais.

Não apenas a análise empírica, mas também a própria formulação da hipótese e exame de seus desdobramentos vinculam-se ao debate teórico. Necessário avaliar as explicações da literatura que se relacionam à dimensão da atuação ou da ativação do STF. Trata-se, no plano mais geral, de recorrer a dois conjuntos de debates teóricos: um que diz respeito ao comportamento judicial, especialmente em instâncias colegiadas e Altas Cortes; outro que enfoca as relações inter-institucionais, ou seja, a interação entre o Poder Judiciário, o Executivo e o Legislativo.

A pretensão desse capítulo é apresentar um panorama geral dos modelos explicativos existentes ou recorrentes que têm sido utilizados para compreender essas duas dimensões da interação entre Cortes Superiores e atores políticos, intervindo nos resultados do processo decisório legislativo. Nesse caminho, busca-se avaliar a plausibilidade da aplicação dos distintos modelos ao caso brasileiro e suas particulares, tecendo, na medida do possível e razoável, críticas e sugestões. Um esclarecimento importante é que os esforços empreendidos neste trabalho não compreendem tentativas de construção ou adequação de

modelos formais. Embora uma parte não desprezível dos estudos em *judicial politics*, seja para o caso americano ou em perspectiva comparada, elabore modelos formais, com apoio na teoria da decisão e teoria dos jogos⁶², aqui apenas enuncio as proposições principais decorrentes de tais esforços, mas não se faz uma modelagem matemática para o caso brasileiro.

A discussão teórica está dividida em três seções. Primeiro, reviso os principais “modelos” presentes na literatura que se debruça sobre o comportamento judicial, ou seja, examino os tipos de explicações correntes sobre como e por que juízes decidem da forma que decidem. Na sequência, ainda com atenção para a dimensão da atuação dos magistrados, discuto um relevante segmento do modelo estratégico, aqui também considerando a interação com demais atores políticos e órgãos de Estado. Trata-se dos denominados “jogos de separação de poderes”, modelos formais aplicados ao caso americano, mas também em política comparada. Ao final, buscando alternativas de conciliação de modelos, bem como desdobramentos possíveis da interação entre poderes, avalio explicações sobre a ativação da Corte, no caso o Supremo Tribunal Federal, pelos diversos atores políticos e institucionais. É no bojo desse debate que são apresentadas as hipóteses de trabalho para os capítulos empíricos da tese.

2.1 Marcos legais, atitudes ou estratégia?

Quais motivos e fatores influenciam ou determinam a decisão judicial em geral e os julgamentos de cortes colegiadas em particular? O Juiz decide prioritariamente por força do texto da lei ou pondera valores extra-jurídicos ao conduzir os casos? Em que medida suas atitudes e concepções de mundo interferem na tomada de posição? Quando, como e por que decisões judiciais podem ser conduzidas levando em consideração objetivos estratégicos e buscando antecipar o que os demais julgadores pensam a respeito dos casos e questões? Estas quatro questões resumem o problema fundamental da explicação sobre o comportamento judicial, bem como apresentam os pontos de inflexão prioritários dos principais conjuntos de modelos explicativos para esse fenômeno.

A literatura do campo da *judicial politics*, especialmente para o caso americano, numa tensão entre combinação e disputa com estudos jurídicos, tem desenvolvido uma série de modelos e explicações para o comportamento de juízes, seja em decisões individuais, ou perante órgãos colegiados. As abordagens para o problema são múltiplas,

⁶² Até mesmo alguns “manuais” de teoria dos jogos para Ciência Política trazem exemplos envolvendo Cortes judiciais ou interação entre poderes. Nessa linha, por exemplo, o *handbook* clássico de [Ordeshook \(1986\)](#).

havendo, porém, esforços importantes de sumarização e crítica. Embora apresente posicionamento em favor a uma das alternativas, a obra de [Segal e Spaeth \(2002\)](#), compilando artigos anteriores dos autores, comenta as principais abordagens. Do mesmo modo, Segal *in* [Whittington, Kelemen e Caldeira \(2008\)](#) atualiza a discussão e questiona a dificuldade essencial de se “modelar a lei” (*modeling law*) ou a decisão judicial. A questão de fundo é elementar: o que fazem os juízes e porque agem de tal modo? Embora várias respostas sejam possíveis, nem todas são igualmente válidas.

O primeiro desafio à compreensão do problema são as explicações do tipo “caixa preta”. Frequentes no universo jurídico - seja para o caso americano, como indica [Segal e Spaeth \(2002\)](#), ou para o caso brasileiro ([RODRIGUEZ, 2013](#)) ([STRECK, 2011](#)) - tais teorias comportam uma fragilidade científica essencial: não são falsificáveis. Fechadas em si mesmo, não apenas evitam exames empíricos sistemáticos - quantitativos ou qualitativos - como também redundam em formulações num esquema de “petição de princípios”, voltadas ao que os juristas, a partir de Kelsen, chamam de campo do “dever ser” e não do “ser”. É importante notar, contudo, que tal vício teórico não é privilégio do direito nem fica restrito a um ou outro grupo de modelos provenientes das ciências sociais em geral ou ciência política em particular.

De um ponto de vista global, a maior parte das explicações podem ser, em diferentes medidas, classificadas em três grandes grupos: o modelo legal; o atitudinal ou o estratégico. Voltando à realidade nacional, [Taylor \(2007\)](#) enfatiza a necessidade de melhor situar Judiciário como peça importante no processo decisório e na produção e implementação de políticas públicas. Ao fazer isso, perpassa os aspectos principais dos modelos atitudinais e estratégicos, notando, ainda, que nos estudos mais típicos sobre judicialização da política, a abordagem prevalecte tende a ser do tipo institucional. Mais recentemente, [Mello \(2015\)](#) e [Mello in Sarmento \(2015\)](#), com uma abordagem vinda do direito e predominantemente qualitativa, também revisa tais modelos, exemplificando sua matriz americana, bem como buscando exemplos e enquadramentos possíveis a partir de decisões do STF.

Mesmo considerando que a literatura já contém resumos relevantes sobre tais abordagens teóricas, vale elucidar os principais conceitos e proposições de cada uma delas. Isso serve como elemento inicial para se avaliar a aderência das diversas teorias à realidade nacional e atuação da Suprema Corte, como também para aprofundar as complementariedades possíveis tendo em vista as particularidades locais e, especialmente, o desenho institucional-federativo vigente.

2.1.1 O modelo legal

O juiz é a boca da lei. Sua atribuição precípua é aplicar a norma ou texto legal ao caso concreto, resolvendo questões e distribuindo a justiça. No plano normativo, essa talvez seja a fundamentação originária para o conjunto de teorias que explicam a decisão judicial - individual ou colegiada - como emanção do próprio direito. Modelos legalistas estão ligados à aplicação mais formalista do direito, com menor espaço para criação judicial, comumente aproximados à compreensão leiga do processo decisório judicial. A situação típica (ou ideal) é a seguinte: existe um conjunto de normas preexistentes, suficientemente claras, prontas para serem aplicadas por juízes imparciais que, através de operações lógicas e racionais ou com critérios de interpretação reconhecidos como válidos pela dogmática jurídica, promovem a *subsunção* do fato concreto à norma que regulamenta a hipótese.

Nos termos de [Mello \(2015\)](#), “a decisão judicial, segundo tal abordagem, é o produto de um raciocínio silogista pelo qual a regra de direito funciona como a premissa maior, os fatos do caso concreto como a premissa menor e a decisão como a conclusão”. Os elementos chaves para explicação do comportamento decisório em geral e de Cortes Constitucionais em particular seriam, portanto, a jurisprudência e a dogmática constitucional. Ou seja, as construções conceituais próprias do universo jurídico seriam as razões únicas ou principais que fundamentam as posições dos juízes. Nem tudo, porém, é tão preto no branco, havendo significativas variantes internas ao modelo legal. Como lembram [Segal e Spaeth \(2002\)](#):

The legal model ranges from the mechanical jurisprudence in vogue through the early twentieth century to the more sophisticated variants that we mention below. What typically connects these variants together is the belief that, in one form or another, the decisions of the Court are substantially influenced by the facts of the case in light of the plain meaning of statutes and the Constitution, the intent of the Framers and/or precedent. To various degrees, jurists, legal scholars, and political scientists propound variants of the legal model⁶³ ([SEGAL; SPAETH, 2002](#)).

Noções preponderantemente legalistas também estariam presentes no campo da teoria política, a exemplo de [Dworkin \(1977\)](#) e [Ackerman \(1991\)](#). Embora as reflexões relativas aos chamados “casos difíceis” atenuem uma interpretação estritamente legalista de como o juiz deve decidir no pensamento dworkiano, [Segal e Spaeth \(2002\)](#) também

⁶³ Tradução livre: O modelo legal vai desde a jurisprudência mecânica em voga no início do século XX até variantes mais sofisticadas mencionadas abaixo. O que tipicamente conecta essas variantes é a crença que, de maneira ou outra, as decisões da Corte são substancialmente influenciadas pelos fatos do caso concreto a luz do sentido literal das leis e da Constituição, da intenção dos Constituintes e/ou dos precedentes. Em vários graus, juristas, doutrinadores e cientistas políticos propõe variações do modelo legal.

apontam que a noção subjacente de “encontrar a resposta correta”⁶⁴ sugere um afastamento de razões alternativas - atitudinais ou estratégias, sobretudo - como motivação justa para a decisão judicial, mesmo não ignorando a influência de outros fatores. Para tais autores, de um modo geral, a crítica mais pertinente a esses modelos é que eles se prestam muito mais à racionalizar as decisões em conformidade com as categorias e usos do mundo jurídico do que explicá-las, ofuscando a realidade do processo decisório.

Mello (2015) resume algumas variantes do modelo legal, inclusive aquelas que, em alguma medida, também reverberam na hermenêutica jurídica e constitucional que se faz no Brasil. A primeira abordagem é o textualismo, segundo a qual o significado da norma decorre do sentido semântico do texto, ou de sua expressão gramatical. Sua fragilidade óbvia é a própria necessidade de interpretação de qualquer enunciado normativo. Nem sempre um texto possui sentido unívoco e indiscutível. Ao contrário, significados, mesmo ou especialmente da lei, estão em constante disputa. Textos contendo expressões vagas e ambíguas, muito presentes em cartas constitucionais, também criam um empecilho forte a essa variante. De todo modo, tal abordagem não parece mais encontrar aderência nos debates constitucionais contemporâneos. É por isso, por exemplo, que os julgados do Supremo, desde algum tempo, fazem a distinção entre norma e ato normativo⁶⁵.

O *originalismo* pode ser compreendido como um desdobramento do *textualismo*, sendo uma abordagem contemporaneamente presente na dogmática constitucional e no direito comparado. Aqui, o relevante é o sentido primeiro que se quis dar ao texto normativo, seja pelo constituinte ou legislador, ou mesmo na gestação conceitual da categoria jurídica, instituto, direito ou dever traduzido na lei. Correta é a decisão que aplica o sentido atribuído ao texto legal pelo seu criador. Scalia (1998) é comumente apontado um dos principais expoentes do originalismo (de recorte conservador) no cenário americano. Três conjuntos de críticas costumam ser feitos: 1) é difícil ou mesmo impossível

⁶⁴ A teoria política e jurídica de Dworkin tem importante influência da dogmática constitucional brasileira mais recente. De todo modo, autores como Barroso (2013), Fux e Sarmiento *in* Sarmiento (2015), dentre outros, ressaltam os limites da busca por uma resposta jurídica correta, contrapondo as situações de “desacordo moral razoável” como abertas à possibilidade sincera de divergência por argumentadores, de boa fé, com distintos pontos de vista.

⁶⁵ A distinção dogmática (e hermenêutica) entre norma e texto normativo foi debatida no julgamento da ADPF 153, relatada pelo Ministro Eros Grau, que tratou sobre a Lei da Anistia. Tal posicionamento jurisprudencial também pode ser percebido como uma transformação institucional endógena e progressiva no sentido da ampliação do alcance das decisões em controle concentrado. Vale transcrever trecho da Ementa do Acórdão em questão: *Texto normativo e norma jurídica, dimensão textual e dimensão normativa do fenômeno jurídico. O intérprete produz a norma a partir dos textos e da realidade. A interpretação do direito tem caráter constitutivo e consiste na produção, pelo intérprete, a partir de textos normativos e da realidade, de normas jurídicas a serem aplicadas à solução de determinado caso, solução operada mediante a definição de uma norma de decisão. A interpretação/aplicação do direito opera a sua inserção na realidade; realiza a mediação entre o caráter geral do texto normativo e sua aplicação particular; em outros termos, ainda: opera a sua inserção no mundo da vida.*

saber a intenção verdadeira do constituinte ou legislador para muitas categorias e conceitos constitucionais ou legais; 2) o processo constituinte ou legislativo corresponde a uma situação de barganha ou de tomada de decisão coletiva, sendo inapropriado classificar sua resultante como uma unívoca “vontade do legislador”; 3) ainda que o sentido original pudesse ser apreendido, ele pode ser insuficiente para o tratamento de situações futuras diante das transformações sociais e políticas.

A força vinculante do precedente, através do instituto do *stare decisis*⁶⁶, também figura como uma terceira abordagem legalista da decisão judicial. De modo simplificado e mais geral, é a jurisprudência - ou o conjunto de decisões pretéritas - que serve como determinante primordial para que juízes e Cortes decidam outros casos concretos. Aqui, muito da dogmática jurídica tem se desenvolvido, especialmente em sistemas onde o precedente tem maior importância vinculante, como no caso americano. As questões fundamentais ligam-se à identificação de parâmetros para aplicação ou não de precedentes (*distinguishing*), limitação de seu alcance sobre hipóteses concretas (*limiting*), bem como para sua superação (*overruling*). Embora precedentes e a jurisprudência apresentem relativa importância no sentido de uniformizar decisões em situações típicas, auxiliando, sobretudo, a solução de “casos fáceis”, seu limite óbvio é diante de circunstâncias atípicas, novas e não facilmente enquadradas em parâmetros pretéritos.

Além disso, mesmo sendo possível identificar uma pluralidade de casos em que juízes e tribunais referem-se a outros julgados para resolver controvérsias, o valor heurístico dessa abordagem para desvendar as motivações últimas da decisão judicial é limitado. Em resumo, e como veremos nas etapas empíricas desta tese, há casos e casos, situações com maior ou menor aderência ao que o tribunal já entendeu no passado. Assim, diante dessa limitação heurística, as perguntas decorrentes são duas: a) porque o precedente é estabelecido? b) porque a jurisprudência é seguida ou não? Sem oferecer respostas, cabe, ao menos, ter em mente tais limitações e questionamentos na etapa de análise dos resultados e da dimensão de atuação do Supremo no controle concentrado de constitucionalidade.

No plano da dogmática e doutrina constitucional brasileira, as variantes do modelo legal também encontram guarida. Mello (2015) aponta que as distintas abordagens interpretativas das leis e da Constituição têm, em maior ou menor medida, vinculação ao legalismo. Nisso se enquadram os esquemas de interpretação gramatical, teleológico e sistemático, comuns nos manuais de direito constitucional (MORAES, 2004) (LENZA, 2006) (MOTTA; BARCNET, 2009), bem como aspectos importantes do modo pelo qual o STF constitui, opera e aplica seus precedentes. Um elemento importante para uma presumida

⁶⁶ Espécie de política judicial segundo a qual juízes são obrigados a aplicar o entendimento de cortes superiores aos novos casos semelhantes àqueles que geraram o precedente. O brocardo latino é *stare decisis e non quieta movere* (deixar quieto o que já foi decidido e não alterá-lo).

transição dogmática, gradativamente abandonando preceitos legalistas, seria a acolhida doutrinária contemporânea ao princípio da efetividade (plena ou máxima) das normas constitucionais (SARLET, 2009), combinada a uma progressiva assimilação de uma teoria dos princípios (SARMENTO, 2000). No âmbito da jurisprudência da Suprema Corte, tal trajetória estaria fortemente calcada na *superação do dogma do legislador negativo* (BARROSO, 2013), especialmente a partir do ano 2000, alcançando tanto o controle concentrado de constitucionalidade, como outras ações, a exemplo do Mandado de Injunção.

Porém, a noção de que esse movimento doutrinário e jurisprudencial de ênfase na dimensão dos princípios redundaria em enfraquecimento de modelos legalistas é controversa. Razoabilidade, proporcionalidade e ponderação não oferecem uma heurística propriamente não legalista para compreender as razões determinantes das decisões judiciais. O fato da dogmática contemporânea ultrapassar o formalismo ou o exercício exegético estritamente vinculado à letra da lei pouco diz sobre as motivações próprias do juiz e do ato de decidir. A “revolução dos princípios” está mais associada ao campo do “dever ser” que do “ser”, ou, com apoio em Segal e Spaeth (2002), a um conjunto repaginado e de fundamentação diversa para apresentar justificativas ou racionalizações das motivações subjacentes dos próprios julgadores. O que esse movimento revela, sim, é uma mudança no conjunto de valores reconhecidos pela magistratura de modo mais geral, uma transição, talvez, entre posturas ou ideologias mais autorestritivas para outras que, com fundamento em princípios, sejam mais ativistas.

Do ponto de vista prático, contudo, apesar das várias críticas possíveis ao modelo legal, não é possível descartar em absoluto a importância da jurisprudência, dos precedentes, das tentativas de encontrar a “intenção do legislador” e, certamente, da própria letra da lei. É razoável aceitar que essa abordagem pode ser mesmo suficiente para dar conta de parte expressiva das decisões judiciais corriqueiras, dos “casos fáceis”, de temas repetitivos, ou do trabalho rotineiro da maior parte dos órgãos jurisdicionais brasileiros, seja juízes de primeira instância ou tribunais. Nessa mesma senda, o próprio Supremo tem boa parte do seu volume processual resolvido com base em juízos pouco ou nada distantes de formulações legalistas. Os relatórios produzidos pela equipe da Fundação Getúlio Vargas no projeto Supremo em Números (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2012) mostram a prevalência da *persona* recursal nas atividades cotidianas da corte, alcançando mais de 90% do acervo entre 1988 e 2009. Parcela expressiva desses casos tem resultado praticamente certo, com jurisprudência firme e poucas possibilidades de mudança. Em adendo, reformas institucionais recentes a partir da criação da Súmula Vinculante e do instituto da Repercussão Geral, embora ainda necessitem de mais análises empíricas, tendem a reforçar a importância da jurisprudência do tribunal. Ou seja, embora essas abordagens não sejam suficientes para elucidar as razões do voto em todos os casos ou mesmo nos de maior repercussão, elas oferecem uma resposta possível para parcela expressiva das soluções judiciais alcançadas ao jurisdicionado. Em que medida isso não passa de um

recursos de institucionalização do poder judiciário, racionalização de seus procedimentos e oferecimento de justificativas sistêmicas com linguagem própria permanece uma questão aberta ao debate.

2.1.2 O modelo atitudinal

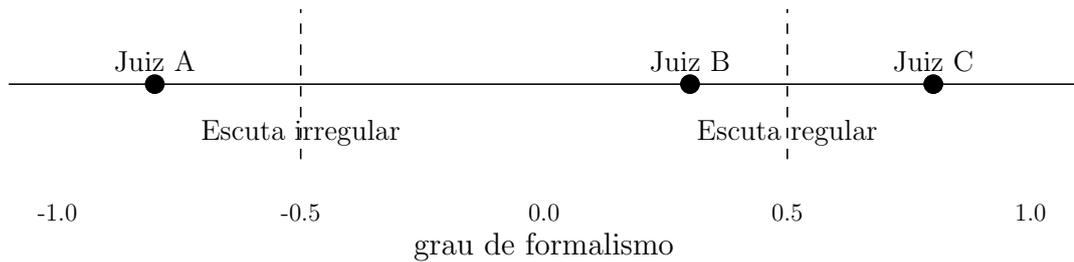
Um segundo conjunto de explicações para o comportamento de juízes e Cortes está ligado às atitudes e valores dos magistrados. Para além do que se depreende do texto da lei, ainda que com os recursos da interpretação jurídica e da dogmática, os motivos determinantes da decisão residiriam em caracteres do próprio julgador e, especialmente, sua visão de mundo, posições políticas e ideológicas. Essa é a perspectiva empregada por [Segal e Spaeth \(2002\)](#), tanto nos livros que trazem o modelo em seu nome, quanto em diversos artigos de autoria e coautoria desses pesquisadores americanos. No direito, a constituição dessa perspectiva recebe as influências do realismo jurídico, mas também conta com a contribuição decisiva da psicologia e da ciência política. Tais autores expõe, de modo simplificado, a chave interpretativa desse modelo:

The attitudinal model represents a melding together of key concepts from legal realism, political science, psychology, and economics. This model holds that the Supreme Court decides disputes in light of the facts of the case vis-à-vis the ideological attitudes and values of the justices. Simply put, Rehnquist vote the way he does because he is extremely conservative; Marshall votes the way he did because he was extremely liberal⁶⁷. ([SEGAL; SPAETH, 2002](#))

Trata-se, em primeiro lugar, de um reconhecimento da insuficiência heurística do modelo legal para desvendar os motivos que conduzem os votos dos julgadores, para além de suas razões escritas, justificativas e racionalizações públicas. As respostas oferecidas por essa vertente apontam para os valores e crenças individuais dos juízes como determinantes identificáveis de sua posição, especialmente nas situações e casos menos típicos, onde a interpretação jurídica situa-se em uma “zona de penumbra” e os precedentes não estão consolidados. Não só: os casos são decididos sob influência das preferências sinceras do julgador, essa é uma característica distintiva desse conjunto de modelos em relação às abordagens estratégicas. As teorias mais sofisticadas nessa vertente incluem ainda mais uma ressalva: o grau de congruência entre o comportamento do juiz e o modelo atitudinal

⁶⁷ Tradução livre: o modelo atitudinal representa uma combinação de conceitos-chaves do realismo jurídico, ciência política, psicologia e economia. Este modelo sustenta que a Suprema Corte decide as disputas à luz dos fatos do caso concreto vis-à-vis as atitudes ideológicas e os valores dos juízes. De modo simples, Rehnquist vota da maneira que vota porque ele é extremamente conservador; Marshall votava de seu modo porque era extremamente liberal.

Figura 3 - 3 juízes e 2 casos em uma dimensão.



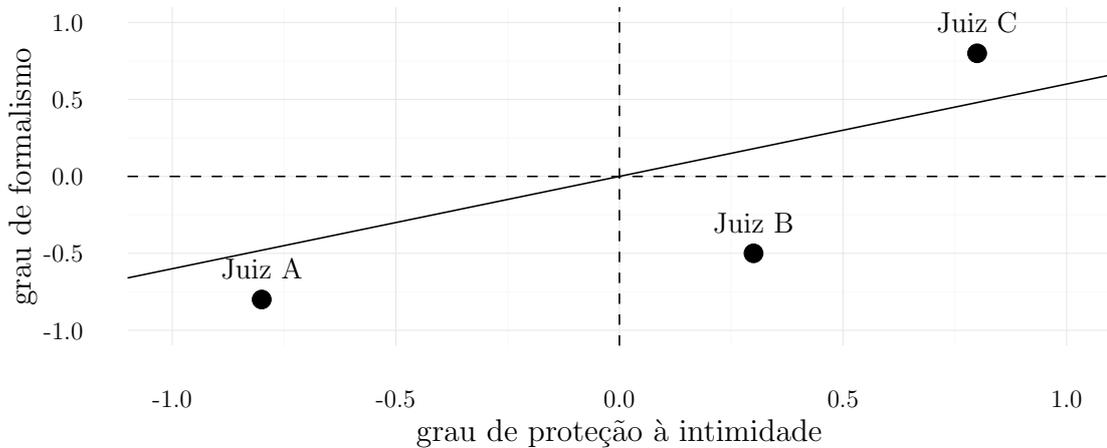
depende do conjunto de incentivos e restrições institucionais existentes em cada cenário. Nesse sentido, Cortes de maior hierárquica tenderiam a revelar comportamentos mais ideológicos, enquanto tribunais vinculados à precedentes superiores e juízes de primeira instância teriam menor espaço para esse tipo de atuação (Segal *in* Whittington, Kelemen e Caldeira (2008)).

Esses modelos permitem uma apropriação útil de recursos comuns à teoria espacial do voto, alcançando tanto a decisão do juiz singular, quanto julgamentos colegiados. As informações do caso concreto funcionam como *estímulo* que será avaliado pelo decisor em função de suas preferências sinceras sobre a matéria, constituídas pelo seu conjunto de valores e atitudes. Consequentemente, a alternativa que lhe é mais próxima será escolhida. Quando essa *ratio nale* alcança as decisões colegiadas, o teorema do eleitor mediano entra em ação.

Ainda na década de 60, Schubert (1965) enuncia as proposições fundamentais dessa perspectiva, mais tarde resgatadas por Segal e Spaeth (2002) nesse e em outros trabalhos. A ideia geral é que o magistrado pode ser situado numa escala ideológica em relação à questão posta e decidirá de acordo com a alternativa mais próxima ao seu ponto ideal. Um exemplo ajuda a ilustrar o ponto, inclusive as possibilidade de complexificação dos modelos. Suponha-se que, na condução de uma investigação policial, uma interceptação telefônica tenha sido realizada em horário diferente daquele autorizado, enquanto outra tenha seguido rigorosamente os procedimentos previstos. Ambas as gravações são enviadas para o juiz competente, que decidirá se elas poderão ser aproveitadas como prova. Aqui, a dimensão relevante para o ordenamento das preferências é o grau de rigorismo no procedimento judicial. Digamos, ainda, que o órgão de investigação não apenas quer validar a prova produzida, mas também torná-la pública, divulgando as gravações para a mídia. Temos uma segunda dimensão na qual as preferências do julgador podem ser ordenadas, relativamente ao grau de proteção da intimidade vis-à-vis outros interesses. Uma primeira abordagem, mais simples, segmenta o processo decisório em etapas e identifica, para cada uma delas, a dimensão relevante. Em nosso caso, teríamos duas decisões: 1) utilizar a prova; 2) tornar públicas as gravações. O diagrama 3 esquematiza o modelo.

Nesse cenário, temos três juízes diante de duas interceptações telefônicas. Aqueles

Figura 4 - 3 Juízes e um caso em duas dimensões.



mais à direita, de perfil formalista, não aceitará a interceptação feita fora do horário designado. Já o primeiro, mais à esquerda, aceitará a gravação obtida em excesso. O mesmo esquema pode ser utilizado para a decisão sobre a divulgação das informações. Note-se, porém, que numa modelagem em que a decisão se dá por etapas, o primeiro juiz, que não acolheu a prova, não terá que realizar a segunda decisão. Aqui, a análise espacial examina a distância entre o ponto ideal (de maior preferência) do juiz sobre o eixo temático e a posição em que a questão a ser decidida está colocada.

Ainda trabalhando dentro dos modelos atitudinais, o processo decisório pode se tornar mais complexo. Em nosso caso, basta que a decisão seja tomada de uma só vez e inclua os dois pontos: a prova será aproveitada? as informações serão divulgadas? Nesse desenho, a dimensionalidade aumenta, como se vê no diagrama 4. Em um só momento, o juiz deverá responder as duas coisas. Assumindo a manifestação de preferências sinceras, bem como certa equivalência no peso de cada dimensão, o cálculo já se torna mais complexo e as resultantes também. Considerando a figura acima, o juiz C decidiria por não aproveitar a prova, nem divulgar as informações; o juiz B apenas utilizaria a prova, mas manteria as gravações em sigilo; já o juiz A, mais extremista no sentido negativo em ambas as dimensões, faria as duas coisas, seguiria com a persecução penal e entregaria os áudios à mídia. Estes seriam os resultados se apenas um dos magistrados - A, B ou C - tivesse a competência para deliberar. Quando o julgamento se dá de forma colegiada, por um painel de decisores, o processo torna-se ainda mais complexo, sendo necessário identificar o juiz mediano na hipótese de uma dimensão ou o julgador *core* para duas ou mais dimensões. Além disso, a decisão efetiva, quando for apenas entre duas alternativas, como seguir ou não o relator, pode ser simplificada através de uma reta que recorta o plano (*cutting plane*). No exemplo acima, uma maioria formada por A e B decidiu o julgamento.

Para que o esquema seja heurísticamente aproveitável, porém, é necessário definir:

a) as dimensões relevantes para a decisão do caso; b) se as decisões são sucessivas ou concomitantes; e c) qual é a posição ideal dos juízes. E aqui reside a maior parte das questões, dificuldades e desenvolvimentos dos modelos atitudinais. A identificação das dimensionalidades relevantes e a mensuração do posicionamento dos magistrados talvez sejam os temas que, nos últimos anos, tenham ensejado o maior volume de trabalhos em *judicial politics*. Mesmo para o caso americano, usualmente segmentado entre liberais e conservadores, há bastante controvérsia sobre as maneiras de verificar a ideologia de juízes e *Justices*, assim como sobre quais melhores métodos para aferir a influência de atitudes e valores na decisão judicial⁶⁸.

Para o caso brasileiro, ainda há poucas iniciativas que assumidamente proponham a aplicação de modelos atitudinais para o processo decisório no Supremo, ou mesmo para identificação de elementos ideológicos nos votos e comportamento dos Ministros. De todo modo, existem contribuições relevantes sobre motivações que ultrapassam o legalismo na tomada de decisões. Além da literatura que trata sobre valores e ideologias na Magistratura, alguns estudos sobre o STF também se destacam. [Oliveira \(2004\)](#), [Oliveira \(2011a\)](#), [Oliveira \(2012a\)](#), [Oliveira \(2012c\)](#) e [Oliveira \(2012b\)](#) apresentam alguns indicativos mais sistemáticos nessa linha de investigação, buscando, em alguns dos textos, situar os Ministros ideologicamente (restritivos, moderados e ativistas) em função de seus votos ou elementos externos, bem como avaliar a influência desses posicionamentos na tomada de decisão. [Mello \(2015\)](#), por sua vez, recorre a casos exemplares, talvez mais expressivos, para indicar manifestações de valores na condução de votos. Finalmente, [Ribeiro e Arguelhes \(2013\)](#) fazem uma crítica pertinente à aplicação dos modelos atitudinais americanos para o caso brasileiro, enfatizando a pouca utilidade deles se não observadas as especificidades institucionais do STF.

Para além das possibilidades de aplicação de modelos desse tipo em diferentes cenários e arranjos institucionais - questão importante e recorrente no caso brasileiro - parte do debate na literatura norte-americana trata sobre problemas de mensuração. Assumida sua utilidade, a questão decisiva é saber como medir ideologia, atitudes ou valores. Uma alternativa comum é a atribuição de notas (*rating*) por grupos de interesse, outra é a construção de tipologias ou medidas a partir das próprias decisões. Aqui, uma variante é a estimação de pontos ideais (*Nominate* e outras técnicas) com base no

⁶⁸ Embora a ampla literatura sobre o assunto não seja revisada aqui, vale citar alguns trabalhos. De um lado, [Sisk e Heise \(2005\)](#) apresentam importante revisão sobre o debate e estudos empíricos no caso americano, incluindo aqueles enquadrados em modelos atitudinais. No plano das Cortes federais americanas, por exemplo, [Sunstein \(2006\)](#) analisa mais de 6 mil decisões para investigar o papel da ideologia, incluindo temas chave como discriminação e aborto.

alinhamento dos julgadores em decisões colegiadas⁶⁹; outra é a formulação de indicadores provenientes do conteúdo dos votos apresentados. Mas, como lembram Segal e Spaeth (2002) e outros, existe um problema de “circularidade” ao medir ideologia e atitudes com base nos votos, pois eles representam, ao fim e ao cabo, o próprio comportamento objeto de análise, ou seja, o resultante do processo, o *output* do qual os valores do juiz seriam o *input* na perspectiva atitudinal. Seria tentar mensurar a causa com um indicador do efeito. Tais autores buscam criar variáveis exógenas ao processo decisório judicial para fugir desse obstáculo metodológico. A alternativa que apresentam para o caso americano é o estudo de editoriais sobre os *Justices* na época da indicação presidencial. Do lado de cá, em alguma medida também com esse tipo de preocupação, Oliveira (2012b) analisa o perfil ideológico dos Ministros com base em seus pronunciamentos públicos, sobretudo discursos de posse na Presidência do Tribunal ou homenagens, todos editados na Revista Forense, ou seja, manifestações diferentes daquelas contidas nas decisões judiciais.

Além da circularidade causa-efeito, o estudo de ideologias com base em pronunciamentos judiciais somente funciona em condições nas quais o suposto de que o juiz manifesta sua preferência sincera é válido. Ou seja, não pode haver outro fator de interferência entre o conjunto de atitudes e valores do decisor e sua posição manifesta, sob o estímulo dos elementos do caso concreto posto à decisão (e/ou das condições institucionais dadas). Quando as preferências dos outros julgadores ou atores político-institucionais relevantes também são levadas em consideração pelo juiz, os modelos atitudinais encontram um de seus limites mais críticos, dando margem às teorias estratégicas.

2.1.3 O modelo estratégico

Enquanto os modelos atitudinais sugerem que as decisões e votos representam a preferência sincera dos juízes, a abordagem estratégica reconhece que tais manifestações de comportamento podem também resultar da avaliação que o julgador faz da preferência percebida de outros atores, sejam às partes afetadas pela decisão, ou os demais decisores nos casos de órgãos colegiados. Trata-se de uma perspectiva teórica decorrente da aplicação, no campo da *judicial politics*, de postulados da teoria da escolha racional.

Juízes são atores sociais capazes de definir objetivos e conduzir suas ações de

⁶⁹ Para o caso americano, essas técnicas são objeto de ampla e contínua discussão, seja pelo uso de modelos paramétricos ou não paramétricos, abordagens bayesianas, estimativas dinâmicas, hierárquicas, etc. Nessa linha, vale conferir Martin e Quinn (2002), Martin, Quinn e Epstein (2004), Martin e Quinn (2007) e Clark e Lauderdale (2010). Para o nosso Supremo, a pesquisa de Ferreira e Mueller (2014) empregou o *WNominate* e Desposato, Ingram e Lannes (2015) utilizaram o algoritmo *Optimal Classification* (POOLE, 2005). Apêndice on-line apresenta algumas estimativas computadas a partir das decisões em maioria no plenário do STF nas ações diretas entre 1989 e 2015.

modo a melhor poder alcançá-los⁷⁰. Seguindo as definições básicas de William Riker, a escolha racional aplicada à decisão judicial assume três pressupostos básicos: 1) os atores são capazes de ordenar as alternativas de objetivos, valores, etc, estabelecendo relações de preferência e indiferença; 2) as relações de preferência são transitivas⁷¹; 3) entre as alternativas disponíveis, os atores escolhem aquela que maximiza sua utilidade ou satisfação. Este último pressuposto requer que a consequência da decisão seja considerada pelo ator racional, ou seja, que ele consiga associar o resultado da escolha a maior ou menor satisfação, em outros termos, seja capaz de estabelecer uma função de utilidade. Quando a decisão é coletiva, o decisor racional também leva em consideração as escolhas feitas ou alternativas disponíveis para os demais. E aqui entra em ação o instrumental teórico-metodológico da teoria dos jogos.

Nesse abordagem, grande atenção costuma ser dada à modelagem formal e provas matemáticas. O objetivo é encontrar e demonstrar estados de equilíbrio (*equilibrium*). Embora existam vários tipos, o mais largamente utilizado é o equilíbrio de Nash, que representa a melhor resposta de cada jogador à melhor resposta dos demais jogadores, configurando uma situação em que nenhum deles tem incentivos para escolher de modo diferente. Uma noção geral desses modelos é que os *equilibria* oferecem previsões sobre as escolhas dos atores e seus resultados em dados contextos ou circunstâncias. Aqui, uma ideia comum é que os desenhos institucionais sejam considerados como as “regras do jogo” que fornecem os incentivos e restrições ao comportamento dos atores, de modo que a modulação padrão de enunciados explicativos da escolha racional segue roteiro do tipo: se as instituições são x e as preferências são y e z, as escolhas serão a, um resultado de equilíbrio duradouro. Vale notar que essa matriz teórica, para além do campo da *judicial politics*, já ganhou uma série de atenuações na direção de que, em diversos contextos decisórios, os atores nem sempre se comportam de modo estritamente racional.

Pritchett (1942) e Murphy (1973) são comumente apontados como os precursores da abordagem estratégica para decisões judiciais. Enquanto o primeiro ressalta que a essência da atividade judicial não é fundamentalmente diferente daquela do parlamentar⁷², o segundo apresenta as primeiras proposições de um pensamento estratégico como base para a decisão judicial, ainda sem recorrer às teorias da escolha racional e dos jogos, ou seja, fala em antecipações do comportamento de outros atores, mas sem deduzir

⁷⁰ Da modo geral, a questão relativa à origem das preferências escapa às análises usuais da teoria da decisão racional, dando abertura a outro campo vasto e importante de investigações. Para o tema em análise, uma possibilidade de conciliação é buscar nos elementos dos modelos ideológicos precisamente as razões da formação das preferências dos atores.

⁷¹ Se o ator prefere A a B e B a C, então preferirá A a C.

⁷² “*The essential nature of the task of a Supreme Court Justice [...] not unlike that of a Congressman*” (PRITCHETT, 1942).

resultados de equilíbrio. No plano interno do processo decisório, ou seja, para a análise de como os juízes decidem quando olham para seus colegas de Corte, um importante marco para o caso americano é a obra de Epstein e Knight (1998). Na tentativa de consolidar textos anteriores, os autores situam juízes como *policy seekers* cientes de suas posições no curso de interações estratégicas, também submetidas à contextos institucionais. Para alcançar essas três dimensões - *goals, interactions and institutions* - a obra combina o exame de dados quantitativos e, especialmente, o detalhamento das opções postas ao julgador em casos concretos relevantes. Ainda do ponto de vista interno, a manipulação da agenda e a apresentação de votos estratégicos - que não manifestam a preferência sincera dos juízes, mas aquela posição que pode levar ao melhor resultado conforme sua função de utilidade - são temas destacados na análise. Mesmos que o foco da discussão seja como os *Justices* reconhecem as preferências e buscam antecipar as ações de seus pares, a dimensão externa, de relação com outros atores políticos, não é ignorada:

But strategic considerations do not simply involve calculations over what colleagues will do. Justices must also consider the preferences of other political actors, including Congress, the president, and even the public. The logic here is as follows. As every student of American politics knows, two main concepts undergird our constitutional system. The first is the separation of powers doctrine, under which each of the branches has a distinct function: the legislature makes the laws, the executive implements those laws, and the judiciary interprets them. The second is the notion of checks and balances: each branch of government imposes limits on the primary function of the others. (EPSTEIN; KNIGHT, 1998)⁷³

Essa perspectiva mais ampla, incluindo outros atores políticos no cálculo estratégico dos juízes, é que dá ensejo a um conjunto de modelos com recorte mais institucional, bem como aos “jogos de separação de poderes”, que serão comentados adiante. Nessa abordagem, o próprio caso *Marbury vs Madison*, que traduziu a ideia de supremacia da Constituição no sistema americano, também é mencionado como exemplo de decisão calculada.

A crítica atitudinal a esse tipo de abordagem, como feita por Segal e Spaeth (2002), costuma vir em dois sentidos: 1) do ponto de vista teórico, vários dos modelos estratégicos, especialmente os de maior formalização, apresentam predições quase *ad hoc*, com equilíbrios bastante específicos, que, ao cabo, ou não são empiricamente verificáveis, ou não permitem generalização relevante; 2) do ponto de vista empírico, a maior parte dos

⁷³ Tradução livre: Mas as considerações estratégicas não envolvem simplesmente calcular o que os colegas farão. Os juízes devem considerar também as preferências de outros atores políticos, incluindo o Congresso, o Presidente e mesmo a opinião pública. A lógica aqui é a seguinte. Como todo estudante de política americana sabe, dois conceitos principais alicerçam nosso sistema constitucional. O primeiro é a doutrina da separação de poderes, pela qual cada ramo tem uma função distinta: o legislativo faz as leis, o executivo implanta aquelas leis e o judiciário as interpreta. O segundo é a noção de freios e contrapesos: cada ramo do governo impõe limites na função típica dos outros.

trabalhos, que incluiria [Epstein e Knight \(1998\)](#), dedicada-se principalmente a comentar casos que confirmam a teoria, em situações *ex post*, sem maiores preocupações em avaliações sistemáticas mais sujeitas à falsificação científica. Apesar da extrema pertinência desses pontos de crítica, a literatura mais recente parece ter avançado em oferecer boas respostas e promover ajustes teóricos e de aproximação empírica. Em trabalho teórico exaustivo, [Hammond, Bonneau e Sheehan \(2005\)](#) derivam modelos de equilíbrio interno para a Suprema Corte americana e discutem os principais entraves presentes tanto em modelos atitudinais quanto estratégicos.

Sob essa abordagem, o exemplo do tópico anterior pode ser pensado da seguinte forma. Considerando um cenário de decisão colegiada, de um painel de 3 juízes, por exemplo, e levando em conta apenas o aspecto interno, embora os magistrados A, B e C tenham seus pontos ideais expressos conforme o diagrama, seus posicionamentos efetivos - seus votos - poderão ser distintos, em função de como percebem as opções dos demais decisores. Uma primeira informação relevante é saber como está organizado o “poder de agenda”, que, para o exemplo específico, se traduz em saber quem é o relator, ou o primeiro julgador a apresentar voto e propor uma decisão, assim como quem define o momento de realização do julgamento. Além disso, é importante saber se os outros juízes podem apenas seguir ou não a posição do relator ou se também podem apresentar alternativas distintas. Para fins de simplificação, digamos que o Juiz A é o relator e os demais podem apenas concordar ou discordar com a posição apresentada. Aqui, o modelo espacial corresponde aos formatos clássicos apropriados pela literatura dos estudos legislativos⁷⁴. O Juiz A apresentará uma política - seu voto - no ponto mais próximo de sua preferência e que tenha adesão do Juiz B, formando maioria, mais precisamente no ponto em que a distância de B para A for menor que a distância de B para C. Embora esta seja uma simplificação bastante primária - havendo inúmeras complexidades mesmo da perspectiva interna, como a obra de [Hammond, Bonneau e Sheehan \(2005\)](#) deixa claro - ela indica a diferença fundamental entre os modelos estratégico e atitudinal: para que o Juiz consiga um resultado mais próximo de sua preferência sincera, ele deve transigir e apresentar posicionamentos aptos à formar coalizões vitoriosas. Num modelo puramente atitudinal, por exemplo, o Juiz A somente votaria em seu ponto ideal e, caso B e C fossem mais próximos, perderia a votação e teria um resultado ainda mais distante de sua maior preferência.

Para o caso brasileiro, o modelo estratégico praticamente não encontra aplicação assumida como tal. Ressalvadas algumas tentativas de pensar modelos de interação entre

⁷⁴ [McKelvey \(1976\)](#), [Arrow \(2012\)](#) e [Riker's \(1982\)](#) são algumas das referências principais nesse campo de estudos, perpassando desde o problema da tomada de decisão racional por n atores, a formação de maiorias cíclicas e a importância do poder de agenda.

poderes (MAGALHÃES; MIGNOZZETTI, 2012) ou discutir o papel do Supremo como ponto de veto (TAYLOR, 2006) (TAYLOR, 2008) ou ator com poder de veto (TOMIO; FILHO, 2013), essa abordagem não tem sido sistematicamente utilizada. Contudo, o reconhecimento de elementos estratégicos no processo decisório judicial já parece ser claramente reconhecido, seja no campo mais voltado às ciências políticas e sociologia (TAYLOR, 2007) (KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2008) (TAYLOR; ROS, 2008) (POGREBINSCHI, 2011) (OLIVEIRA, 2011a), na seara do direito (MELLO, 2015) (RIBEIRO; ARGUELHES, 2013) e na própria dogmática constitucional (BARROSO, 2013).

2.1.4 Complementariedades possíveis para o caso brasileiro

É difícil encontrar na literatura que trata do caso brasileiro abordagens claramente (ou assumidamente) estratégicas ou atitudinais. Mais comum é a crítica do que o uso (RIBEIRO; ARGUELHES, 2013). A ênfase predominante da primeira fase de estudos de política judiciária no Brasil recai em perceber se e como as modificações do desenho institucional afetam os resultados. Particularmente, em avaliar de que maneira as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e outras inovações legislativas mudam o comportamento do Judiciário e sua relação com outros atores. Os argumentos base talvez sejam aqueles que mobilizaram a primeira fase dos trabalhos sobre judicialização, por exemplo, de que a ampliação no número de legitimados para propor ações diretas de inconstitucionalidade não somente promoveu maior ativação do Supremo, como também teria deixado o tribunal mais receptivos às demandas de diversos atores políticos e sociais (VIANNA, 1999a). Taylor (2007) já observou que o modelo talvez mais próximo dos trabalhos até então existentes, como os estudos sobre judicialização da política ou mesmo ativismo judicial, é outro, o “institucional”⁷⁵.

Para além da perspectiva histórica, modelos “institucionais” podem ser compreendidos como um caso especial de modelos estratégicos, que levam em conta a interação entre poderes, por exemplo, e processos endógenos de transformação institucional (Spiller e Gely *in* Whittington, Kelemen e Caldeira (2008)). Uma vez reconhecido o valor e importância das três abordagens mencionadas anteriormente, talvez seja na explicação de

⁷⁵ A abordagem mais recorrente é a do institucionalismo histórico. Smith *in* Whittington, Kelemen e Caldeira (2008) comenta seu desenvolvimento. Na esteira de March e Olsen (1983), Steinmo e Thelen (1992) e Hall e Taylor (1996), as Cortes passam a ser objeto de investigação dessa perspectiva a partir de Stone e Sweet (1992) e Clayton e Gillman (1999). Na sequência, os estudos de Shapiro e Sweet (2002), Sweet (2004), Hirschl (2004) e Whittington (2009) também são eventualmente classificados dessa maneira. Ao discutir a aplicabilidade dos modelos americanos, Ribeiro e Arguelhes (2013) comentam a usual classificação de algumas abordagens institucionais, mas assemelhando-as à perspectiva atitudinal.

recorte institucional que residem as melhores possibilidades de conjugação de elementos teóricos para análise do caso brasileiro.

A predominância desta abordagem também pode estar relacionada, em alguma medida, à noção de que as peculiaridades do desenho institucional brasileiro criam restrições a aplicação direta de modelos atitudinais ou estratégicos mais restritos. Levado ao extremo, esse viés local-nacional tem a consequência ruim de ignorar contribuições teóricas potencialmente generalizáveis em favor de explicações nacionais *ad hoc*. Ao inverso, a falta de atenção com as peculiaridades corre o risco de buscar plena identidade de padrões, razões e consequências entre eventos próprios do contexto local e lógicas algumas vezes particulares a outros cenários. E quais são os detalhes próprios e relevantes do arcabouço brasileiro para o processo decisório judicial? Revisando elementos do capítulo anterior, vale citar três. Em primeiro lugar, o modelo mais geral de sistema jurídico, ligado à tradição da *civil law*. Isso sugere uma possível preponderância, para os casos mais comuns, da suficiência de um modelo legalista para explicação dos resultados, mais ligado à interpretações estreitas da lei, embora também com espaço para jurisprudência e precedentes. Além disso, quando a atenção recai sobre o controle de constitucionalidade e atuação do Supremo Tribunal, outro aspecto relevante é a natureza híbrida dessa atividade, por um lado, e a crescente “objetivação” do sistema, inclusive através dos institutos jurídicos da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral. E, finalmente, o conjunto de regras próprias que regulam as ações diretas. Isso compreende tange o rol de legitimados para iniciar processos - afetando o conjunto de atores políticos com objetivos, preferências e estratégias nessa seara -, as regras de processamento das questões - possibilidades de mediadas cautelares, recursos, alocação de poder de agenda através de relatorias e controle de pauta, etc - e, por fim, as opções disponíveis aos julgadores (técnicas de decisão) e o método de agregação das preferências manifestadas pelos Ministros.

Esses elementos sugerem que a aplicação de abordagens atitudinais ou estratégicas fica fundamentalmente condicionada ao desenho institucional, ou seja, ao conjunto de regras que apresentam os incentivos e restrições dados ao comportamento dos atores relevantes. O ajuste dessas perspectivas teóricas talvez encontre maiores rendimento ao se considerar as preocupações institucionais como um tipo especial de atenção estratégica mais ampla. Trata-se de equacionar “as regras do jogo” como estruturas de incentivo ligadas à ação de atores racionais ou razoáveis. A trajetória histórica, a tradição jurisprudencial e os arranjos constitucionais e legais operam, assim, como limites às opções de estratégia e ação que os jogadores dispõem.

Nesse âmbito de potencial complementariedade, há três pontos de atenção relevante. Primeiro, é razoável conceber que determinados desenhos institucionais - representados pelo arcabouço legal vigente e conjunto de possibilidades de atuação disponíveis tanto aos litigantes quanto aos julgadores - favoreçam certas condutas e a expressão destes ou daqueles valores (que podem sofrer mudanças geracionais, inclusive). Aqui, a validade

de explicações atitudinais, por exemplo, fica condicionada a existência de um conjunto de regras que autorize a expressão de preferências sinceras sem maiores custos. Nessa discussão, [Desposato, Ingram e Lannes \(2015\)](#) sugerem que o cenário emergente da Reforma do Judiciário permitiu a expressão de um Supremo com posições ideológicas mais heterogêneas. Já Arguelhes in [Sarmiento \(2015\)](#) aponta que as inovações da Constituição de 1988 em si não foram suficientes para induzir, num primeiro momento, ampliação drástica no exercício da jurisdição constitucional, do que é exemplo o conjunto de preferências judiciais restritivas que primeiro se manifestaram, como a jurisprudência defensiva do Supremo. Esta reflexão, ainda, dá abertura para pensar em que medida as transformações nas competências e atribuições da Corte não são mais endógenas - decorrentes de sua própria jurisprudência - do que exógenas - mais facilmente deduzidas da legislação.

O segundo ponto diz respeito a como mudanças no contexto político e na opinião pública podem conduzir a avaliações estratégicas dos julgadores. Uma linha de investigação ainda pouco explorada é relativa às relações entre a gestão de coalizão de governo e padrões de comportamento do legislativo federal com a atividade do Supremo⁷⁶. Outra, com debate mais amplo, trata do impacto da mídia e da opinião pública, como na pesquisa de [Falcão e Oliveira \(2013\)](#).

O terceiro ponto traduz uma possibilidade de complementação segundo os tipos de casos decididos pelo judiciário em geral e pelo Supremo em particular. Ou seja, os modelos apresentariam explicações mais ou menos suficientes de acordo com aspectos do processo e situação apreciada. De início, casos mais típicos, padronizados e recorrentes podem ser compreendidos adequadamente por modelos legalistas. Embora a modo pelo qual precedentes são usados no sistema brasileiro seja objeto de crítica ([RODRIGUEZ, 2013](#)), é razoável esperar que um volume expressivo de casos massificados seja decidido sem influência importante dos valores do magistrado ou de considerações estratégicas⁷⁷. Na sequência, casos de maior saliência e com temáticas sensíveis ao conjunto de valores do Magistrado podem revelar elementos atitudinais. Pensando em termos de processos na Suprema Corte, há situações em os Ministros são chamados a mostrar seus valores e preferências para decidir. Finalmente, pode haver um conjunto de casos, também de maior saliência, cujas consequências afetam os objetivos de outros atores relevantes ou que

⁷⁶ Embora esse não seja o foco assumido da análise, [Pogrebinschi \(2011\)](#) promove um importante exame empírico que relaciona o controle concentrado de constitucionalidade e as iniciativas de produção legislativa do Congresso Nacional nos temas examinados ou levados ao conhecimento do STF. Para além das ações diretas, os Mandados de Segurança propostos por membros do parlamento e relativas à questões políticas, como CPIs, tramitação de proposições, etc, oferecem material empírico raramente estudado de maneira sistemática.

⁷⁷ Note-se, porém, que mesmo essa avaliação pode ser equacionada em uma função utilidade. Aqui, não haveria ganhos relevantes para divergir de jurisprudência consolidada ou manipular precedentes, como também inexistiria custo significativo para outros atores em seguir o comportamento legalista.

serão submetidos à crítica mais incisiva da opinião pública. Nessas situações, os custos de manifestar preferências sinceras tendem a aumentar, oferecendo incentivos à ponderação estratégica.

De um modo geral, portanto, não é adequado indicar um modelo como exclusivamente o correto para o caso brasileiro. Mesmo se considerarmos que a abordagem de maior rendimento é a institucional entendida como caso especial de ação estratégica, como indicado acima, ainda assim haverá situações em que explicações mais parcimoniosas são suficientes. Finalmente, praticamente todas essas explicações - exceto algumas estratégicas - levam em conta apenas o processo decisório interno e o posicionamento da Corte e de seus ministros como quase autossuficiente. Todavia, o papel institucional do Supremo se dá num contexto de processos sociais e políticos mais amplos, nos quais suas decisões afetam outras esferas, assim como podem ser externamente influenciadas.

2.2 Jogos de separação de poderes: modelos estratégicos em sua dimensão externa

Os modelos estratégicos para o comportamento judicial ganham uma roupagem mais robusta quando direcionados à dimensão externa, ou seja, às interações entre as Cortes e Julgadores com outros atores políticos e sociais. Com forte apoio na teoria da escolha racional e teoria dos jogos, essa perspectiva dá origem aos chamados “jogos de separação de poderes”. Neles, de um modo geral, a relação entre os julgadores, Executivo, Legislativo e opinião pública é objeto de modelagem formal, deduzindo-se resultados de equilíbrio. Por sua vez, em bons desenhos de pesquisa, tais equilíbrios são submetidos ao teste empírico, confirmando ou não os argumentos formais. O objetivo típico desses modelos é examinar o grau em que as Cortes comportam-se de modo estrategicamente sofisticado e mostram deferência a maiorias legislativas ou governos para prevenir que eventual superação (*override*) de suas decisões resulte em resultados mais afastados de seus pontos ideais.

Spiller e Gely *in* Whittington, Kelemen e Caldeira (2008) segmentam os trabalhos dessa abordagem em duas fases. Marks (1989) é seu precursor, formalizando as restrições (*constraints*) impostas pelas instituições do sistema americano de separação de poderes, na análise de um estudo de caso (*Grove City College v. Bell*). Seu foco é a capacidade que o Congresso tem de reverter a decisão judicial e, diante disso, como diferentes arranjos institucionais afetam a flexibilidade da Corte para decidir. Embora suas indicações sejam no sentido de comportamentos sinceros, estudos subsequentes dão crescente importância ao comportamento sofisticado, no sentido de que nem sempre as escolhas ocorrem no ponto ideal. O suposto do comportamento estratégico nas relações entre Legislativo e Judiciário tem como primeira implicação a ideia de que, em equilíbrio, o Congresso não supera

as decisões judiciais. Um segundo resultado é que tal decisão depende da localização do ponto ideal da Corte em relação aos atores políticos relevantes, podendo haver situações de decisão sem restrições (*unconstrained*) ou restritas pelo conjunto de posições inseridas no *winset* vencedor. Ainda nessa primeira fase, Spiller e Gely (1992) apresentam os primeiros testes empíricos de tais modelos e Ferejohn e Weingast (1992), Jr (1991) e McCubbins, Noll e Weingast (1992) decidam-se às interações entre Cortes e Congresso na interpretação legislativa (*statutory interpretation*), seja quanto ao recurso à história legislativa ou na influência do futuro legislador.

A segunda onda de estudos sobre a abordagem estratégica em seus aspectos externos é responsável não somente por mais formalização e mais testes empíricos, mas também por alcançar diferentes dimensões e problemas de pesquisa. As capacidades do Congresso mudar a estrutura de interação entre agências e Cortes é alvo de Spiller e Tiller (1997), enquanto sua influência no judiciário federal é objeto de Figueiredo e Tiller (1996). Um dos temas mais relevantes dessa segunda fase, porém, é a independência judicial, levando modelos e proposições originadas no caso americano para a análise comparada de instituições (COOTER; GINSBURG, 1997). A abordagem estratégica externa tem sido aplicada para analisar as relações executivo-judiciário na Rússia (EPSTEIN; KNIGHT; SHVETSOVA, 2001), o desenvolvimento de revisão judicial em países asiáticos (GINSBURG, 2003) o comportamento de juízes nas mudanças de regime político (HELMKE, 2002) e a relação entre decisões contra o governo e controle presidencial da legislatura (IARYCZOWER; SPILLER; TOMMASI, 2002) na Argentina, as relações entre a mídia e a Suprema Corte Mexicana (STATON, 2003), a construção institucional da Corte Européia de Justiça (CARRUBBA, 2003), o papel do apoio público e legitimação institucional na Corte Alemã (VANBERG, 2001) (VANBERG, 2005), dentre outros.

A ideia básica desse tipo de modelo é que cada um dos atores institucionais relevantes (Corte, Congresso e Presidente, simplificando) tem objetivos em torno de políticas, que se traduzem na interpretação legislativa ou na aplicação das regras, e agem de modo a maximizar seus objetivos. Presidente indica Ministros, propõe legislação e veta; Congresso produz legislação e políticas; enquanto a Corte decide sobre aplicação dos regulamentos em casos concretos ou mesmo sobre validade e constitucionalidade da legislação editada. Num arranjo de separação de poderes e *check and balances*, cada um dos atores institucionais também tem instrumentos para afetar o funcionamento dos outros. A posição mais frágil, em tese, seria do Judiciário, alvo de pelo menos três tipos de reações às suas decisões: 1) descumprimento, o que pode ser demasiadamente custoso aos demais atores; 2) superação dos atos normativos objeto de decisão judicial (seja via nova legislação ou mesmo emenda à Constituição); 3) ataques institucionais, mudando regras de funcionamento do sistema de justiça ou mesmo os diversos recursos a ele disponíveis. Os juízes, por sua vez, além de pretender evitar limitações às suas atividades, tem interesse em ver suas decisões cumpridas, buscando legitimação institucional. Nesse contexto, a produção

do direito é o resultado de interações entre a atividade legiferante própria do legislativo (ou relações executivo-legislativo, como no caso brasileiro) e a interpretação judicial feita pelas Cortes.

Tais estudos foram enfrentados pela perspectiva atitudinal, resumida por [Segal e Spaeth \(2002\)](#), especialmente quanto aos supostos assumidos, nem sempre realistas. Questões como a ênfase em jogos de informação perfeita e completa, a maior vinculação à decisão de interpretação legislativa, a redução unidimensional das questões, o menor cuidado com os custos envolvidos no processo decisório legislativo e a redução de sua complexidade - diminuindo os pontos de veto que podem existir - , além da premissa de que as preferências judiciais são exógenas, apontariam algumas das fragilidades teóricas dos modelos de separação de poderes. Do ponto de vista empírico, a predileção por estudos de casos também enfraqueceriam tais explicações, uma vez que resultados agregados seriam explicados de modo mais parcimonioso pela abordagem atitudinal. Nesse debate, como acontece na maior parte dos campos e linhas de pesquisa, também aparecem posições intermediárias. [Bergara, Richman e Spiller \(2003\)](#), por exemplo, ao aplicar o modelo de [Spiller e Gely \(1992\)](#) aos dados de [Segal \(1997\)](#), obtém resultados consistentes com as duas perspectivas. Ao mesmo tempo em que reconhecem a importância da ideologia do julgador, indicam que, nas situações em que a Corte é politicamente restringida, ela responde de modo estratégico.

Embora a maior parte das iniciativas dessa linha apresentem jogos de informação completa e perfeita - o que é objeto de crítica - há trabalhos relevantes que flexibilizam tais premissas e desenham jogos de informação incompleta ([VANBERG, 2001](#)) ([ROGERS, 2001](#)). Outra perspectiva interessante diz respeito ao próprio conteúdo das decisões judiciais ([CARRUBBA et al., 2012](#)), alcançando, inclusive, as razões estratégicas da imprecisão ou vagueza de alguns pronunciamentos judiciais ([STATON; VANBERG, 2008](#)).

Mais recentemente, [Vanberg \(2015\)](#) revisa a literatura da área para discutir o enigma essencial de como juízes e tribunais constitucionais, com recursos limitados e sem poderes diretos de *enforcement*, sustentam sua autoridade judicial. Dois conjuntos de explicações são identificados: 1) as endógenas, que enfatizam os benefícios que Cortes independentes oferecem aos demais atores; e 2) as exógenas, onde preponderam as restrições que impedem executivos e legislativos de diminuir as capacidades judiciais. Seu argumento explora, principalmente, o papel do comportamento judicial estratégico.

Duas ordens de problemas são tratados nessa literatura, primeiro o estabelecimento do poder judicial, e depois sua manutenção. Há modelos de equilíbrio para as duas questões. Um argumento recorrente, por exemplo, é que a fragmentação política em regimes democráticos favorece o surgimento e manutenção de judiciários independentes, uma vez que os atores relevantes atribuem ao sistema de justiça uma função do tipo “apólice de seguros” para os momentos em que se encontrem fora do governo. O Judiciário, por sua vez, teria menos incentivos para desafiar os demais atores em contextos nos

quais pudesse antecipar forte reação ou crítica unificada, ou seja, quando Legislativo e Executivo podem alcançar maioria suficiente para derrogar decisões judiciais ou limitar poderes, enfraquecendo a instituição. Se as Cortes decidem consistentemente contra os demais atores, a expectativa é que, no longo prazo, os benefícios derivados da existência de um judiciário independente sejam reduzidos para os *policy makers*. Desse modo, por um lado, a “dificuldade contramajoritária” seria menos relevante do que se poderia esperar, como também a predição usual dessas abordagens é de que o Judiciário ganha força em momentos de maior conflito interno nos demais poderes, ficando em situação mais frágil se desafiar *policy makers* homogêneos ou fortemente alinhados.

Vanberg (2015) finaliza destacando alguns desafios postos à pesquisa. Embora muito se tenha feito no aperfeiçoamento dos jogos de separação de poderes ou na interação entre Cortes Constitucionais e demais atores políticos, ainda resta conectar essa dimensão externa da interação estratégica aos aspectos propriamente internos da tomada de decisão judicial. Tanto a política externa à Corte pode ter efeitos no processo decisório interno, quanto a política interna aos Tribunais afeta o contexto político-institucional mais amplo. Desdobrando o argumento, a conexão dos contextos estratégicos internos e externos ao processo decisório judicial, na medida em que depende dos objetivos, estratégias e informação dos outros atores, corresponde ao desafio de conectar as dimensões de ativação e de atuação judicial em uma perspectiva teórica mais abrangente.

2.2.1 Uma adaptação tupiniquim interessa?

Em que medida vale a pena elaborar “jogos de separação de poderes” levando em conta as instituições nacionais? Quais ganhos analíticos podem resultar disso? Até que ponto equilíbrios derivados de tais exercícios podem ser verificados empiricamente com os dados disponíveis? Os esforços de formulação teórica, em termos de modelos formais ou aplicação de teoria dos jogos, para o problema da decisão judicial no caso brasileiro em geral e no Supremo em particular são escassos. Até onde a pesquisa conseguiu avançar, não foram localizados modelos relevantes em publicações nacionais. A exceção parece ser o trabalho de Magalhães e Mignozzetti (2012), apresentado em encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.

O modelo considera apenas dois jogadores: o Congresso e o Supremo. É desenhado sob três supostos: 1) o conteúdo das matérias julgadas é dado exogenamente; 2)

os casos apreciados são aqueles que o Legislativo deve apreciar por maioria de 3/5⁷⁸; e 3) o Supremo possui um espaço finito de discricionariedade, podendo também decidir pelo *status quo*. Na formulação mais simples, o legislativo joga apenas reagindo à decisão do Tribunal, podendo reverter a decisão e impor custos ao judiciário. Trata-se de um jogo sequencial de informação completa semelhante ao de Moe e Howell (1999). A sequência de ações é a seguinte: o STF recebe o caso, podendo optar pelo *status quo*⁷⁹ ou por decidir dentro de seu delta de discricionariedade. Com a decisão, o Congresso decide se reage ou não. Se não houver reação e a decisão tenha alterado o *status quo*, o Legislativo recebe a utilidade correspondente descontado o custo eventual de não ter conseguido resolver possíveis problemas de coordenação interna⁸⁰; se reagir, o resultado é deslocado para um novo ponto e a Corte recebe a utilidade correspondente acrescida do custo de ter sua posição derrotada. Esse é o desenho básico.

Dada a formulação geral, os autores apresentam os resultados do jogo para cenários progressivamente mais restritos. O primeiro e mais geral é um contexto de divergência polarizado, em que o Supremo situa-se à direita do espectro e pode mudar o *status quo* sem restrições (*unconstrained*). Nessa situação, a melhor resposta de ambos jogadores situa-se na posição do votante pivotal do legislativo (3/5), sendo esse um equilíbrio de Nash. Uma das implicações é que a decisão judicial pode divergir do mediano do Congresso, mas não do pivô. Ao extremo, o mediano nunca determinaria a política. Além disso, em equilíbrio, dada à antecipação estratégica, o Legislativo não jogaria.

A primeira restrição provém da área temática e dos precedentes, limitando o delta de discricionariedade do Supremo para julgar a política. Trata-se de um suposto bastante razoável e mais realista que o modelo geral. Aqui, o Tribunal decide no ponto situado no limite do delta mais próximo à sua posição ideal dentro da zona de paralisia do *gridlock* ou no ponto pivotal, caso esteja dentro do delta. Se o *status quo* estiver no limite da zona de decisão do Judiciário, estando ela, por sua vez, inteiramente contida na zona de paralisia, a decisão será pelo *status quo*. Novamente a resultante é um equilíbrio de Nash, sem que nenhum ator tenha incentivos para alterar suas estratégias. Em resumo, nesta restrição, o Supremo fica limitado pelo pivô e pelo seu delta.

O ingrediente adicional é o custo, para ambos jogadores. Assumindo $c > 0$, a reversão da decisão e uma não alteração geram reverses para Judiciário e Legislativo, respectivamente. Isso desloca os pontos ideais, de modo que o votante pivotal aceita

⁷⁸ Esse ponto tem por objetivo indicar a existência de uma zona de *gridlock*, que no caso brasileiro é a maioria própria para reformas constitucionais. Um ponto de *gridlock* é aquele que, mesmo estando numa região sem o votante mediano, nenhum ator tem incentivo a propor mudanças pois qualquer deslocamento é fracamente dominado. Sobre o tema, ver Krehbiel (1998).

⁷⁹ Que também compreende a alternativa de não-decisão.

⁸⁰ Note-se que o custo é eventual, ou seja, $c > 0$ não é condição necessária do modelo.

alteração do *status quo* de modo distinto. O resultado interessante é quando o Legislativo delega ação ao Judiciário, na hipótese de algum risco moral (*moral hazards*) envolvido, ou seja, políticas em que, antecipando reações negativas da opinião pública ou eleitorado, o Congresso submete a definição da matéria ao Supremo. Aqui, para minimizar o custo de uma deliberação, o pivô estaria disposto a aceitar uma decisão judicial mais distante de sua maior preferência, por exemplo.

Finalmente, o modelo alcançaria maior abrangência ao incorporar a incerteza sobre a posição pivotal. Com informação completa e perfeita, o Judiciário anteciparia estrategicamente a posição do Congresso e jamais teria sua decisão revertida, mas esse resultado não é realista⁸¹. A introdução de um componente probabilístico sobre a informação que o Judiciário dispõe quanto ao ponto ideal do pivô concilia a possibilidade do Legislativo jogar em sua rodada para reverter decisão. Aqui, não havia mais equilíbrio de Nash, mas um *pooling bayesian equilibrium*, prevendo poucos casos de reversão.

O caminho percorrido pela proposta de Magalhães e Mignozzetti (2012) vai, portanto, de um modelo mais geral, em que o equilíbrio está na posição pivotal do Congresso, até outro mais restrito, com delta de opções limitados ao Judiciário, custos para ambos jogadores e incerteza, no qual o resultado típico é um maior número de decisões mantidas e alguns casos de reversão legislativa. A implicação relevante para o debate institucional é que o Supremo não teria capacidades ilimitadas para julgar políticas, podendo ser desafiado pelo Congresso ou antecipando essa reação. Um componente que falta no modelo, mas poderia agregar ganhos analíticos, é a possibilidade de assimetria de informações. Outro aspecto relegado é o custo do processo decisório interno de cada jogador, ambos, em verdade, constituídos por órgãos colegiados.

Note-se que, a partir daqui, os entraves à formulação de “jogos de separação de poderes” para o caso brasileiro identificam-se àqueles mencionados por Vanberg (2015), em especial, a conexão entre as dimensões estratégicas internas e externas do processo decisório judicial (e também legislativo). Embora esta seção não reproduza a formalização feita pelos autores mencionados, mesmo porque o modelo é relativamente simples, a referência põe em questão os ganhos analíticos que tais esforços podem oferecer. O mais claro deles é a possibilidade de, através da concatenação de proposições lógicas, deduzir implicações para o comportamento dos atores, empiricamente verificáveis e que permitam avaliar sua racionalidade. Contudo, para que tal empreitada seja completa, é necessário um ajuste mais amplo e realista do conjunto de atores relevantes envolvidos no processo decisório, para além de Judiciário e Congresso como entidades unitárias, considerando,

⁸¹ Embora esse seja ponto de controvérsia na pesquisa empírica sobre ações diretas e relações entre Congresso e Supremo, Pogrebinschi (2011) indica que o Legislativo tem oferecido resposta à atuação do Tribunal no controle de constitucionalidade de atos normativos federais.

inclusive, os diferentes tipos iniciadores do controle de constitucionalidade, seus objetivos, recursos e informações. Importante, também, que a lógica por trás do conjunto de casos mais recorrentes seja especificamente analisada, os processos de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais.

2.3 A ativação da Corte: Federalismo como fator de assimetrias e Supremo como ponto de veto

A partir dos elementos apresentados pelos modelos legal, atitudinal e estratégico para a decisão judicial, combinadamente com indicações derivadas dos jogos de separação de poderes, é possível sugerir teorias e explicações para a ativação judicial combinando aspectos do desenho institucional, componentes valorativos ou ideológicos dos atores e avaliação estratégica das ações. Nesse campo, um dos limites da maior parte das aplicações de teoria dos jogos, a exemplo de [Magalhães e Mignozzetti \(2012\)](#), é ignorar que a iniciativa de ativar o judiciário também pode ser lida como uma ação estratégica, suposto mais razoável e realista do que considerar a chegada da questão ao Tribunal como um “movimento da natureza”. Trata-se, em verdade, de definir o início do jogo.

Um modelo mais completo, portanto, especialmente para o caso brasileiro, deve considerar quatro questões: 1) assumindo um contexto de incerteza, necessário equacionar a potencial assimetria de informação entre os jogadores; 2) ultrapassar a exclusividade nas relações entre Supremo e Congresso, de modo a contemplar o aspecto federativos e os casos estaduais; 3) conectar a tomada de decisão colegiada interna à Corte aos momentos de ativação e possível reversão de suas decisões pelos atores externos; 4) deduzir hipóteses que sejam empiricamente verificáveis, de modo sistemático e não apenas com evidência anedótica ou exemplarismos.

Os esforços empreendidos a seguir não chegam a tanto. Embora não se desenvolva um modelo formal que dê conta de todos esses aspectos, o exercício exposto na sequência pretende desvelar algumas possibilidades de enquadramento do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais, nas dimensões de ativação e atuação, como um processo estratégico de tomadas de decisão conduzido por atores racionais. Ou seja, tanto quem busca o Supremo, quanto o próprio Tribunal, possuem objetivos e preferências em torno das questões postas no controle de constitucionalidade, bem como levam em conta o comportamento dos outros atores ao decidirem de maneira a alcançar seus objetivos da melhor forma.

Antes de esboçar um modelo para compreender a racionalidade e as ações dos atores, cabe integrar a discussão com alguns elementos teóricos mais gerais, que ajudam a montar o cenário, especialmente o debate em torno do federalismo e repartição de competências legislativas. A primeira particularidade relevante é que o desenho institucional

formatado pela Constituição de 1988 traz uma importante assimetria legiferante entre União e Estados. Como destacados por vários trabalhos no campo da ciência política (SOUZA, 2005) (ARRETCHE, 2012) (TOMIO; RICCI, 2012) e mesmo em manuais de direito (MOTTA; BARCHET, 2009) (LENZA, 2006), a maior parte dos temas de política públicas estão divididos entre União e Municípios, ficando os estados com competências legislativas residuais.

Em apoio a esse arranjo constitucional resultante da “barganha federativa” no processo constituinte, o próprio campo jurídico desenvolveu e ampliou o “princípio da simetria” (ARAÚJO, 2009), assentando uma justificativa dogmática para limitar as tentativas dos poderes locais divergirem das formas gerais de organização do Estado contidas na Constituição. Isso reforça, no plano interno do Tribunal, o reconhecimento de uma assimetria de competências entre União e estados. Fica mais fácil, assim, decidir em favor do primeiro e contra o segundo, à medida em que as capacidades de produzir legislação são poucas e devem guardar congruência com os desenhos gerais do plano federal.

Nesse contexto, as poucas iniciativas que tem combinado exame teórico e empírico do controle de constitucionalidade de leis estaduais (TOMIO; FILHO, 2013) (KAMINSKI, 2013) adotam como referência principal a teoria dos atores com poder de veto (TSEBELIS, 2002). A ideia geral é que, por um lado, a Constituição determinaria quais são os atores institucionais - sendo o Supremo potencialmente um deles -, enquanto os resultados político-eleitorais designariam os atores políticos. Por conseguinte, seria necessário observar, para cada tema, se o STF está dentro do núcleo de unanimidade e submete-se ou não à regra de absorção, todos esses conceitos da teoria. Uma das hipóteses lançadas por tais estudos é que a revisão judicial acrescenta um ator com poder de veto e aumenta a *estabilidade decisória*, seja por aumentar o *núcleo de unanimidade* ou reduzir o *conjunto vencedor do status quo*. No mesmo sentido, a ampliação no número de legitimados também aumentaria a estabilidade decisória e reduziria o poder de agenda de coalizões majoritárias no processo legislativo.

Há, contudo, duas insuficiências nessas abordagens. Em primeiro lugar, a condição reativa do Supremo impõe algumas ressalvas. Como já indicou Taylor (2006), mais do que um ator com poder de veto, o Tribunal deve ser encarado como um ponto de veto em potencial. Isso coloca a dimensão da ativação da Corte como relevante e anterior à discussão acerca das decisões que ela oferece. Ainda que a ampliação do número de legitimados torne mais fácil o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, é de se reconhecer que a posição do mediano do Supremo sobre dada política é irrelevante se houver consenso entre os demais atores ou se nenhum legitimado estiver disposto a pagar eventuais custos da judicialização. É nesse sentido que não parece ser correto atribuir ao STF o lugar de “ator”, mas sim de “ponto” de veto.

A segunda insuficiência é empírica, mas decorre da imprecisão anterior. Sabendo que o Tribunal reage à iniciativa de outros atores, pode-se esperar que os legitimados

ativos terão menores incentivos para procurar a Corte se souberem que ela não lhes é favorável. Assim, analisar apenas os casos efetivamente propostos, sem atentar para as condições que lhe deram surgimento, recai num certo tipo de “viés de seleção”. Ou seja, não é apropriado medir a “judicialização” apenas nas circunstâncias em que ela ocorre, ignorando os episódios e contextos em que não são propostas ações. Novamente, para além de buscar aplicação exata desta ou daquela teoria, recoloca-se a importância de conectar as dimensões de “ativação” e de “atuação” da Corte, mesmo no âmbito do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais, desvendando a possível racionalidade que conduz as decisões dos atores.

2.3.1 Atores distintos, incentivos diversos

Observados os elementos próprios do arranjo federativo brasileiro e da repartição de competências legislativas, bem como situada a insuficiência da abordagem de *veto players* para dar conta integral do processo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais, é possível esboçar um modelo teórico, não formal, com semelhanças aos jogos de separação de poderes, para examinar a racionalidade dos atores envolvidos. Alguns aspectos fundamentais distinguem o desenho sugerido de outras iniciativas, como a proposta de [Magalhães e Mignozzetti \(2012\)](#). Primeiro, o objeto de atenção não é a relação entre Supremo e Congresso, mas entre atores políticos com interesses estaduais e a Corte. Segundo, além de se assumir a incerteza dos atores quanto ao ponto ideal dos demais, reconhece-se um componente de assimetria informacional. Além disso, o jogo não começa com a decisão judicial, mas com a propositura da ação. Ademais, os diferentes tipos de jogadores estão submetidos à estruturas de incentivo diversas, inclusive com objetivos próprios. Finalmente, reconhece-se a possibilidade do recurso de judicialização como ação complementar, havendo, portanto, jogos ocultos ([TSEBELIS, 1998](#)) com maior peso em potencial.

Em termos gerais, o jogo do controle de constitucionalidade dos atos normativos estaduais pode ser considerado como um jogo sequencial e repetido. Embora do ponto de vista realístico a produção legislativa também seja a resultante de processos decisórios com maior ou menor sofisticação, para fins de simplificação assumimos que o ato normativo estadual seja exógeno. O primeiro jogador é o potencial requerente da ação, que pode ser de vários tipos. Ele decide se inicia o processo ou não. Na sequência, joga o Supremo, decidindo pela constitucionalidade ou não da matéria, ou seja, por acolher ou não o pedido formulado pelo primeiro jogador. Ao final, um terceiro jogador - de dois tipos - pode reverter a decisão judicial, ou através do processo legislativo no âmbito estadual (tipo A), ou mediante emendamento constitucional (tipo B).

Alguns aspectos tornam o jogo mais complexo. De início, o primeiro jogador é

de vários tipos (i.e. Governador, PGR, partidos e entidades), cada qual com objetivos e contextos decisórios diversos. Cada qual desses atores também possui custos diferenciados, ligados a 1) possibilidade de derrota na via judicial; 2) necessidade de articulação (custos organizacionais) para decidir; 3) deficiências informacionais sobre o ponto ideal do Supremo em relação à matéria. O Supremo, por sua vez, no plano das ações estaduais, possui vantagens de dois tipos: a) informacionais, pois agrega informação necessariamente através do parecer do PGR e eventualmente por meio de *amicus curiae*; b) institucionais, verticalizando a barganha, uma vez que, em última análise, a reversão de sua posição somente pode se dar no plano federal, através de Emenda à Constituição. O terceiro movimento, sendo de dois tipos, também se relaciona aos jogadores da primeira rodada de modo diferenciado, com custos distintos. Se, por um lado, o processo legislativo local de reeditar ou modificar legislação pode ser mais fácil, caso o resultante seja de fato uma reversão - política no mesmo ponto decidido pelo Tribunal - a Corte poderá novamente derrotar a posição, o que adiciona um custo relativo à precariedade da política. Mas se, por outro lado, é mais difícil do ponto de vista organizacional conduzir uma barganha federativa capaz de alterar o texto da Constituição, o ponto de reversão pode não apenas ficar imune à revisão judicial, como também ter efeitos mais permanentes. Além disso, é possível incrementar a análise ao sugerir que os diferentes tipos de requerentes também participam de outros jogos, ou jogos ocultos, de modo que a judicialização nem sempre tem como finalidade o sucesso da ação, mas funciona como tática voltada à outros objetivos. Vê-se, portanto, um conjunto de questões e percalços que exige bastante de um modelo formal para adequado equacionamento.

Aqui, sem formalizações e sem resolver todos os problemas associados ao argumento, a ideia é apenas apresentar uma sugestão da *rationale* que mobiliza os atores relevantes no processo, seja os autores das ações, o Tribunal ou os órgãos que podem reverter as decisões judiciais. A pretensão é que, daqui, seja possível extrair um conjunto de hipóteses empiricamente verificáveis sobre a potencial judicialização da federação.

Primeiro, é necessário situar os objetivos, custos e recursos organizacionais e informacionais de cada tipo de requerente mais relevante para os casos estaduais. Os governadores são um tipo de jogador bastante relevante, aqui se assumindo o maior nível de interesse nos resultados do processo decisório legislativo estadual. O incentivo básico a ele oferecido para judicializar uma questão é receber uma política que esteja afastada de seu ponto ideal e cuja posição também esteja em maior ou igual distância do ponto ideal do Supremo. Nesse contexto, ele ajuíza a ação esperando que seu resultado seja de procedência. Note-se que tal cenário aparece apenas quando o Governador é derrotado internamente no estado, seja por constituir um governo de minoria ou por eventual falha na barganha legislativa. Por sua vez, os custos organizacionais para propositura são mínimos, pois tal requerente possui legitimidade clara para ajuizar ação, bastando apresentar petição com assistência do Procurador Geral do Estado. Não é necessário ar-

ticulação significativa com outros órgãos ou em diferentes níveis, de modo que a avaliação principal a ser feita é relativamente às distâncias entre a posição da política, seu ponto ideal e o do Tribunal. Num desenho de informação completa, o resultado de equilíbrio é que o Governador ajuíza apenas em situações que a decisão judicial lhe seja favorável, melhor que o *status quo*. A implicação substantiva disso é que o Executivo estadual, mesmo minoritário, tem condições de enfrentar uma Assembleia opositora e majoritária quando o Supremo estiver situado em um *veto point*.

Esse resultado, contudo, não é realista, pois o Governador nem sempre tem informação sobre a posição do Tribunal, além da dinâmica executivo-legislativo local e suas relações com a arena eleitoral representarem outros jogos importantes para esse ator. Se o Governador não conhecer a posição da Corte, essa insuficiência informacional pode se reverter em custo distributivo. Nesse caso, ele propõe a ação, mas tem sua expectativa frustrada e a decisão judicial mantém o *status quo*. Na linha dos jogos ocultos, mesmo quando o Executivo sabe que não será bem sucedido, a judicialização da matéria pode ser relevante para outro tipo de interação estratégia, especialmente para sinalizar um posicionamento político perante o eleitorado, ou seja, para fornecer informações a outros atores sobre uma posição assumida no espectro⁸². Aqui, os resultados podem ser determinados em função de jogos ocultos, ou probabilísticos por força da incerteza. De qualquer modo, a consequência é que se deve esperar o ajuizamento de ações mal sucedidas em pelo menos duas situações: 1) quando os Governadores precisam declarar posição em relação à política (i.e. extremista no espectro ideológico); 2) quando a informação sobre a posição do Tribunal em relação à matéria é mais custosa (i.e. não há precedentes ou jurisprudência formada). Note-se que esse segundo resultado indica um possível efeito informacional do próprio julgamento, qual seja, a medida em que se forma jurisprudência sobre a matéria, governadores tem menos incentivos para propor ações nos temas e pontos que lhe são desfavoráveis.

Partidos políticos e entidades guardam um conjunto bastante semelhante de possíveis incentivos, com distinções em relação aos custos. O esquema espacial de comparação entre a posição da política e os pontos ideais opera do mesmo modo que no caso anterior. Quando o jogador receber uma política mais afastada de sua maior preferência do que a posição do Supremo, terá incentivos para propor a ação. Uma diferença substancial em relação ao Governador é que partidos e entidades, via de regra e especialmente o segundo, não são tão decisivos no processo decisório legislativo estadual. Ou seja, pode-se esperar que existam mais situações de pouca utilidade com o resultado do processo legislativo

⁸² Uma terceira possibilidade é que ocorram barganhas cruzadas. Nessa situação, o Governador apoia a política internamente, colaborando para a maioria apoiadora da legislação em questão, mas, em momento subsequente, ajuíza ação direta. Aqui, o jogo é mais delicado pois o Governador precisa perceber o momento exato em que retirou a utilidade máxima do contexto de barganha cruzada.

para esses atores do que para governadores. Isso teria como implicação um número potencialmente maior de ações por esse tipo de requerente. Porém, aqui entram em cena os custos. Diferente do jogador anterior, quando considerados do ponto de vista estadual, partidos e organizações não tem legitimidade direta para iniciar o controle direto de constitucionalidade. ADs partidárias precisam ser propostas pelo presidente nacional da agremiação, assim como entidades de classe e sindicais somente são aceitas quando possuem abrangência nacional, além de pertinência temática. Tais aspectos impõem custos organizativos não desprezíveis, que acabam tornando menos vantajosa a opção pela judicialização. Desse modo, mesmo num desenho de informação completa, partidos e entidades somente ajuízam se, além do ponto ideal do Supremo ser mais próximo que o *status quo*, a saliência da questão for grande o suficiente para superar os custos de articulação nacional⁸³. Novamente, a informação incompleta e a possibilidade de jogos ocultos deixam os resultados mais complexos. Não sabendo a posição do Tribunal sobre o assunto, aumentam os incentivos para ingressar com ações. Ademais, a participação dos partidos em outros processos políticos também pode apresentar motivações adicionais, questão mais sutil em relação às entidades, que pode variar de acordo com a natureza delas e sua integração ao processo decisório.

O lugar do Procurador Geral da República guarda mais distinção. A princípio, esse ator, ligado ao poder central por definição, não estaria inserido em outros jogos políticos de âmbito regional. Sua posição institucional, especialmente na ordem constitucional vigente, não apenas o coloca como jogador usualmente responsável pelos interesses da União frente aos estados, mas o impõe a pretensão de funcionar como “advogado da Constituição”. Nesses liames, com uma Carta que, do ponto de vista da repartição de competências legiferantes, reserva aos estados questões basicamente estaduais, é razoável assumir que o PGR, mesmo não agindo de modo necessariamente “governista” atue, “por dever de ofício”, na tutela das competências estaduais. O que isso significa, como ponto de partida: que o PGR tem fortes incentivos para ajuizar ações contra legislação estadual por simples suspeita motivada de contrariedade à Constituição. Essa é uma de suas tarefas constitucionais próprias e ganha força progressiva na trajetória histórica, como visto no capítulo anterior. Em outros termos, trata-se de perceber que a origem de suas preferências em relação às políticas estaduais não precisa estar, a rigor, propriamente voltada aos conflitos políticos de cada estado, como nos atores anteriores. Ao inverso, o PGR pode inclusive funcionar como canal de veiculação de preferências de atores que não possuem legitimidade para postular perante o Supremo, tarefa que já possui história,

⁸³ Esse aspecto sugere possíveis motivos para heterogeneidade partidária na propositura de ações. Uma especulação inicial é de que partidos maiores e mais centrais tenham menor receptividade à ações de judicialização de questões estaduais. Ao inverso, partidos pequenos ou mais radicalizados no espectro político seriam o canal privilegiado dessa tática.

antes de 1988. Em verdade, esse aspecto deixa ainda mais nebulosa a origem de seus incentivos, que podem ou não ser político-partidários, institucionais ou provenientes de diferentes ideologias⁸⁴.

A combinação dessa posição institucional e da trajetória histórica pode sugerir que as preferências dos Procuradores, em matéria estadual, estão majoritariamente no sentido da centralização e uniformização, mais alinhadas ao centros do que aos estados, mais extremas, portanto, se comparadas aos atores locais. Esse primeiro suposto, embora carente de maior aprofundamento, já sugere que PGRs terão grandes incentivos para propor ações, operando também a lógica espacial como antes. Ou seja, num modelo geral, de informação completa e sem custos, as ações serão propostas sempre que a posição percebida do Supremo for mais próxima à sua do que o *status quo*. Do ponto de vista dos custos, o PGR talvez seja o requerente no menor nível possível. Primeiro, porque a propositura das ações faz parte de suas atribuições funcionais próprias. Segundo, porque, não estando diretamente envolvido na barganha legislativa estadual, não deve enfrentar obstáculos relevantes ao contrariar interesses locais. Terceiro, porque é o legitimado clássico do controle direto de constitucionalidade no Brasil e possui uma estrutura organizacional voltada para isso.

Essa mesma estrutura funcional também minimiza seus custos informacionais. Com *staff* próprio a essas atribuições, além de emitir parecer em todos os outros processos que não atua como requerente, o PGR deve ser o ator com melhores informações sobre a posição do mediano do Supremo. Sem maiores custos, a expectativa é que a perda distribucional também seja mínima. Ao final, salvo disputas institucionais mais amplas (ou a constituições de vieses próprios e espírito de corpo), é pouco provável que o PGR esteja inserido em outros jogos capazes de afetar sua atuação no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais. Embora aqui não se faça formalização do jogo, quais seriam os resultados prováveis para esse ator? Sendo o *player* melhor informado, com menores custos e motivação de viés centralizador, a expectativa é que proponha ações em todas as ocasiões que perceber extrapolação de competências legiferantes pelos estados - ou inconstitucionalidade de modo geral - sendo bem sucedido em sua quase totalidade.

De todo modo, antecipando os dados do próximo capítulo, há casos em que o PGR não é bem sucedido. Qual seria a razão? A de primeira mão, sempre alvos de crítica, é a existência de um problema informacional, no sentido de que a expectativa de procedência simplesmente não é atendida por desconhecimento da posição da Corte. Mas, para além

⁸⁴ A variabilidade no número de ações propostas como função da pessoa que ocupa o cargo de Procurador Geral da República põe ainda mais dúvidas sobre a origem das preferências. Nesse sentido, o fato de Sepúlveda Pertence e Claudio Fonteles serem os PGRs com maior número sugere a existência de espaço, na atuação do Procurador, para manifestação de preferências propriamente políticas, para além de supostos consensos institucionais.

disso, é razoável supor que a própria forma de estruturação da Procuradoria, em especial o fato de receber representações dos mais diversos órgãos, autoridades, grupos e entidades, deem margem para pedidos pouco fundamentados ou de baixas chances, simplesmente para conferir atendimento a solicitações externas. Como o custo de propositura é baixo, o PGR pode ajuizar ações mesmo quando não acredita na tese apresentada, sobretudo se motivado por outros agentes. Vale notar que esse era um comportamento típico ainda no período pré-1988, quando apenas o PGR tinha legitimidade ativa para iniciar o controle de constitucionalidade. Feita essa ressalva, o comportamento esperado predominante é de propositura de ações que quase certamente serão bem sucedidas.

Agora, vale discutir os objetivos, recursos e custos do Supremo ao tratar desses processos. Na perspectiva de uma “tradição institucional”, é razoável esperar que os Ministros da Corte assumam estar no papel clássico de árbitros da federação ao decidir sobre o controle de constitucionalidade de atos normativos estaduais. Dar forma legislativa à federação é questão jurídica desde, pelo menos, 1894, mesmo antes das ações diretas, representação por inconstitucionalidade ou representação interventiva. As construções da dogmática jurídica sobre o chamado princípio da simetria também corroboram esse alinhamento. Por fim, a própria repartição de competências legislativas dada pela Carta de 1988 não fornece muito espaço de manobra, no sentido de que o *delta* de discricionariedade do Supremo para esse tipo de caso deve ser menor do que para os temas de âmbito federal. Em outras palavras, o peso do fator legalista é mais importante aqui. Esses elementos deslocam os pontos ideais da Corte sobre matéria estadual para uma região mais estrita e mais facilmente localizável. O nível de incerteza de casos estaduais, portanto, deve ser menor do que em casos federais. Essa região, pode-se assumir, em geral deve ser mais próxima dos pontos ideais da União/Governo Federal do que dos Estados, ao menos nos contornos do arranjo federativo vigente. Assim, um ponto de partida possível é que, simplesmente por conta do âmbito federativo da matéria questionada, o Supremo seja mais receptível aos argumentos do requerente e decida favoravelmente com maior probabilidade. Note que, até agora, o componente estratégico não tem muita relevância para a decisão.

A estratégia entra em cena por meio da informação. Em primeiro lugar, o Tribunal pode conferir credibilidade diferenciada em razão do tipo de requerente. Sabendo que a decisão de ajuizamento é estratégica e decorre de um conjunto de incentivos, custos, informações e jogos ocultos relativos aos requerentes, a Corte pondera os argumentos recebidos não apenas por conta do objeto da ação, da matéria própria em discussão, mas também pelo perfil e situação de quem propõem. Por exemplo, atores que ajuízam ações por força de interesses mais extremados em razões de outros jogos, como partidos, entidades, não terão suas teses tão bem consideradas quanto atores mais neutros e “institucionais”, como o PGR. No caso dos governadores, a situação pode ser mais delicada, dependendo, por um lado, da posição no espectro, e, por outro, de sua força e de sua coa-

lização no contexto local. Quer dizer, se o Supremo reconhece que a ação serve mais para “marcar posição” do que para promover uma discussão jurídica pretensamente neutra, menor atenção será dada ao caso, no sentido de que ele terá menores chances de sucesso e/ou poderá levar mais tempo para ser decidido.

Há, ainda, um importante elemento de ordem institucional. Em todos os casos, o PGR deve apresentar parecer sobre o pedido formulado e a constitucionalidade do ato normativo. Embora seja discutível até que ponto tal manifestação é determinante para o resultado das ações (como será visto no capítulo seguinte), é razoável reconhecer que tal peça serve de informação para o processo decisório pelo próprio Tribunal. Por um lado, o parecer pode servir como teste de credibilidade à impugnação apresentada, especialmente se o requerente e o PGR estiverem distantes do Tribunal, em sentidos opostos, no campo ideológico. Por outro lado, ele pode reduzir a incerteza sobre a posição do jogador requerente e, em especial, sobre a posição do *status quo*.

Nesse contexto, mesmo com um desenho de informação incompleta, com a presença de *advisors*, como o PGR e eventuais *amicus curiae*, é esperado que o Supremo tenha mais informações sobre a posição da política e dos requerentes do que o contrário, salvo nos casos de jurisprudência consolidada, em que os autores também reconhecem com mais facilidade o lugar do Supremo no espaço político. Isso sugere que o processamento das ações pode funcionar como espécie de filtro que diferencia, na fundamentação dos pedidos, o que decorre de jogos ocultos e o que se apresenta em função da informação que o requerente dispõe sobre o próprio Supremo. Feita essa separação, a Corte julgaria procedentes os casos do segundo grupo e não do primeiro.

E como é equacionada pelo STF a terceira fase do processo, a possibilidade de reversão da decisão judicial? Aqui, o modelo informal esboçado para os casos estaduais é significativamente diferente, por exemplo, da proposta de [Magalhães e Mignozzetti \(2012\)](#) para os casos federais. Enquanto naquele cenário o Judiciário tem maiores preocupações em antecipar a reação do pivô do Congresso, para os casos estaduais isso tem menor peso. É que o terceiro jogador não é idêntico ao primeiro. Como dito acima, o terceiro movimento pode ser de dois tipos. Um tipo A seria a reedição ou edição modificada do ato normativo estadual por quem tem competência própria para isso, em geral a Assembleia Legislativa. Essa alternativa configuraria identidade de jogadores, por exemplo, na hipótese de uma ação proposta pelo PGR, partidos ou entidades contra legislação de um estado em que o Governador tem fácil maioria. Nesse caso, a política poderia ser novamente proposta, mas em condição claramente provisória, pois o jogador do terceiro turno já sabe a posição do Tribunal e espera nova declaração de inconstitucionalidade. Por que, então, o faria? Primeiro, porque dependendo da matéria específica, a utilidade decorrente da política pode ser paga antes que a Corte tenha condições de julgar a matéria. Ou seja, a morosidade processual seria um incentivo para a reedição de leis sabidamente inconstitucionais. Além disso, porque as mesmas razões que levaram à edição original da

lei podem continuar operando com maior peso do que o custo de uma nova declaração de inconstitucionalidade. Quer dizer, o custo imposto pelo Supremo é insuficiente para desmobilizar os atores regionais na condução do processo decisório legislativo estadual.

De qualquer maneira, da perspectiva do Supremo, mesmo que ele espere reversão do tipo A, como ele poderá decidir um novo caso sobre a política, movendo o *status quo* mais uma vez, esse custo não é relevante para o jogo. A situação é diferente quanto à reversão de tipo B, qual seja, promovida pelo pivô do Congresso (3/5), capaz de promover mudanças na Constituição Federal. Aqui, em alguma medida, seriam cabíveis os aspectos do jogo proposto por [Magalhães e Mignozzetti \(2012\)](#). Ou seja, num desenho de informação completa o Supremo decidiria, dentro da zona de *gridlock*, 1) ou no seu ponto ideal; 2) ou no limite superior de seu delta de discricionariedade; 3) ou pelo *status quo*, tudo condicionado à localização do pivô. Havendo incerteza do Tribunal quanto à posição do pivô, coloca-se a possibilidade racional de reversão da decisão judicial relativa aos estados através de Emenda à Constituição Federal.

Essas sugestões ficam ainda mais complexas se levamos em conta um elemento dinâmico, se admitimos a possibilidade de mudança do ponto ideal relativamente a uma mesma política ou *issue* ao longo do tempo. Esse fator incrementa o tamanho da incerteza quanto maior for o tempo decorrido entre a edição do ato normativo e a propositura da ação, ou entre essa e o julgamento do processo. Olhando para o Tribunal, a jurisprudência sobre determinados assuntos pode mudar ao longo dos anos, assim como a composição da Corte também sofre alterações. Quando o foco recai nos estados, os jogos políticos locais também se modificam, seja pelo própria conjuntura, ou mesmo em reformulações mais amplas, que afetem o próprio arranjo federativo e a repartição de competências. As implicações mais facilmente reconhecidos disso são: a) que mudanças no Tribunal podem frustrar as expectativas dos requerentes, mesmo daqueles com maiores chances; b) que transformações nas Assembleias e no Congresso pode ocasionar mais probabilidade de reversão de decisões judiciais.

Há um outro efeito informacional que também se projeta no tempo. Se, por um lado, pode-se esperar que as mudanças na Corte fragilizem sua jurisprudência em temas mais sensíveis, por outro lado também existem temáticas mais consolidadas e algo imunes à alteração por motivo de descolamento ideológico dos Ministros ou influências externas. É o caso em que o delta de discricionariedade está além ou aquém do mediano do Tribunal, quando a decisão, portanto, não é tanto dependente do posicionamento sincero da corte, mas das restrições institucionalmente colocadas e da posição do pivô do Congresso. Uma vez que a jurisprudência do Supremo e seu papel institucional sejam mais antigos na tutela da produção legislativa estadual, é razoável assumir que o componente ideológico tem menos peso nessas ações. Na dimensão de atuação, portanto, descontadas as questões estratégico-informacionais, o modelo prevalente, e talvez mais parcimonioso, para esse conjunto de casos seja mesmo o legalista.

Da perspectiva dos atores que ativam a Corte, o efeito informacional em sua dimensão dinâmica - jogo repetido - leva à adequação das estratégias dos requerentes, numa espécie de “aprendizagem institucional”. Isso é especialmente importante para os governadores, que não são tão sensíveis ao aspecto da “tomada de posição” como podem ser os partidos ou entidades, mas que estão mais inseridos em outros jogos políticos do que o PGR, por exemplo. Para eles, *ceteris paribus* pode-se esperar que o efeito informacional, ao esclarecer o ponto ideal do Supremo, reduza os incentivos do ajuizamento de ações, pois, dado um mesmo custo, a utilidade esperada, probabilisticamente, diminui se o ator tem mais certeza sobre um posicionamento desfavorável do Tribunal.

Apesar dessas ideias não estarem articuladas através de um modelo formal, a *rationale* sugerida nos argumentos acima, concatenando as opções dadas aos atores, seus possíveis objetivos, recursos institucionais e custos, permitem a formulação de um conjunto de hipóteses. Elas, por sua vez, são passível de teste empírico, em maior ou menor medida, questões próprias dos próximos dois capítulos.

Com base no desenho informalmente esboçado, é possível sugerir, quanto à dimensão de atuação do Supremo:

Hipótese 1 *As decisões do Supremo no controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais favorecem a União e contrariam os interesses dos Estados. Ou seja, a atuação da Corte se dá no sentido de resguardar a centralização das competências legiferantes, sendo de menor importância o componente ideológico e a posição do mediano do plenário, vis-a-vis o grau de consolidação da jurisprudência sobre o tema.*

Hipótese 2 *O parecer do Procurador Geral da República é recebido pelo Tribunal como fonte confiável de informação sobre a procedência do pedido, sendo tipicamente seguido.*

Quanto à dimensão de ativação do STF pelos atores políticos com interesse estadual, pode-se sugerir que:

Hipótese 3 *Atores políticos regionais (governadores, partidos políticos e entidades) recorrem ao Supremo quando o resultado do processo decisório legislativo é mais afastado de seu ponto ideal do que a distância entre seu ponto ideal e o mediano percebido do Supremo ou o limite de seu delta de discricionariedade.*

Hipótese 4 *Atores políticos regionais (governadores, partidos políticos e entidades) mesmo quando não tem expectativas de vitória judicial, ajuízam ações por força de jogos ocultos, especialmente para sinalizar sua posição ao eleitorado e/ou apoiadores políticos.*

Hipótese 5 *Por possuir vantagens informacionais e organizativas, estando menos afetado por outros jogos, o Procurador Geral da República irá propor ações em questões com maiores chances de sucesso e em oposição aos interesses de coalizões legislativas estaduais majoritárias.*

Hipótese 6 *A atuação do Supremo e formação de jurisprudência em matéria estadual produz um efeito informacional para os atores políticos regionais, especialmente os governadores, diminuindo os incentivos para o ajuizamento de ações diretas uma vez conhecida as menores chances de sucesso.*

Mesmo sem formalização, é possível examinar a racionalidade dos atores e extrair um conjunto de hipóteses da reflexão teórica. O enquadramento das explicações possíveis nesse ou naquele “modelo” específico - legal, atitudinal, estratégico (interno ou externo) ou institucional histórico - representa uma simplificação nem sempre heurísticamente suficiente ou frutífera para a análise. Mais razoável é perceber as diferentes abordagens como parâmetros de comparação para situações e contextos específicos. Na linha discutida por [Ribeiro e Arguelhes \(2013\)](#), nenhuma das abordagens pode ser acriticamente importada e aplicada ao Brasil e ao Supremo. Há contextos decisórios que se ajustem melhor ou pior aos pressupostos de cada teoria. Desde a distinção ou encaixe entre o que é “direito” ou “*policy*”, passando pela penetração dos valores do juiz (e a influência de *background* e trajetórias) até as situações que mobilizam cálculo estratégico, tais recursos teóricos não apresentam sua utilidade intrinsecamente, mas à medida em que dão conta dos fatos.

Para o problema dessa pesquisa, contudo, é relevante ponderar quais estruturas de incentivo podem influenciar tanto a ativação da Corte, quanto sua atuação nos casos de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais. Insuficiente avaliar apenas o comportamento interno do Tribunal, ainda que enriquecido por minúcias legais, expressão de valores individuais dos julgadores, ou cálculo na composição de maiorias, condução da agenda e adaptações da jurisprudência. A Corte é, por definição, reativa, entrando em cena quando provocada por atores externos que têm seus interesses, valores e expectativas, inclusive quanto à conduta do Tribunal e seus Ministros. Novamente, recoloca-se a importância de conectar as dimensões externa e interna. Para nosso caso, trata-se, ao final, de pensar em que condições se pode falar numa possível judicialização da federação através desses mecanismos político-institucionais. Os próximos capítulos investigam essa temática a partir das hipóteses sugeridas, ainda que alguns resultados, eventualmente, não sejam conclusivos.

3 JULGANDO A POLÍTICA ESTADUAL? PADRÕES DE PROCESSAMENTO E DECISÃO EM CASOS FEDERAIS E ESTADUAIS

Como são decididos os casos submetidos ao Supremo Tribunal Federal para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais? Qual é o padrão decisório? Quem procura a Corte? A respeito de quais temas? Como são decididas as ações constitucionais que afetam os interesses dos estados e de atores políticos regionais, seja em oposição à União ou estado contra estado? Que diferenças existem em relação ao processamento e julgamento de casos relativos a atos normativos federais ou de interesse nacional? Que condições favorecem a obtenção de liminares/cautelares e o sucesso na ações para casos de cada tipo?

Este capítulo inicia a análise propriamente empírica do objeto de investigação da tese. Aqui, a pretensão é examinar a dimensão de “atuação” do Supremo no controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos. A uma primeira vista, essa parte do estudo pode parecer uma atualização de outros trabalhos já realizados e publicados desde que o STF e o controle concentrado de constitucionalidade tornaram-se objeto de crescente atenção para a Ciência Política. Porém, o foco na comparação entre os casos relativos a atos normativos estaduais em contraposição aos federais, além de atualização de dados até o recesso judiciário de 2015, agrega valor adicional a esta iniciativa. Embora parte da abordagem seja semelhante a outros estudos, há, também, novidades em termos do tipo de informações coletadas (incluindo dados sobre pareceres do Procurador Geral da República, participação de *amicus curiae*, recursos apresentados e julgados), da abrangência dos casos (desde o primeiro ajuizamento até a última decisão, em 18/12/2015) e da metodologia empregada (com uso de simulações para avaliar importância substantiva de modelos de regressão logística, bem como *matching* para verificar a hipótese de que o parecer da PGR tem efeito nos julgamentos).

As questões levantadas e suas nuances são enfrentadas em três seções. Primeiro, debruçando-se sobre o banco de dados relativo aos processos, são comparados padrões decisórios, de tramitação e de acionamento judicial. Feito isso, são analisados os resultados para casos relacionados a conflitos federativos. Finalmente, com apoio de modelos econométricos para variáveis dependentes binárias, verifico em que medida fatores distintos estão relacionados às chances de sucesso no julgamento final da ação ou na obtenção de cautelares/liminares.

Tabela 1 - ADs decididas e sem decisão. 1988-2015.

	Frequência	Percentual
Decisão final	3872	67.05
Liminar decidida	355	6.15
Sem decisão	1548	26.81
Total	5775	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

3.1 Comparando padrões decisórios, tramitação e acionamento

Esta seção apresenta os resultados descritivos gerais sobre os padrões de propositura e decisão das ações constitucionais no Supremo Tribunal Federal. A análise compreende tanto as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), alvo usual dos estudos sobre judicialização e Supremo, quanto os outros três tipos de ações do controle concentrado de constitucionalidade, as ADIs por omissão (ADO), as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Início observando algumas características mais agregadas destes casos. Sigo, progressivamente, detalhando informações sobre algumas variáveis de interesse, comparando o comportamento da Corte - e dos atores legitimados à propositura das ações - nos casos que tratam de atos normativos estaduais x federais.

A primeira informação geral importante é que mais de um quarto dos casos de controle concentrado de constitucionalidade iniciados no Supremo entre 1988 e 2015 ainda não recebeu nenhum tipo de decisão, nem mesmo quanto a pedidos liminares ou cautelares. A tabela 1 é ilustrativa a esse respeito. Quando as categorias “decisão final” e “liminar decidida” são observadas como um passo adiante na desagregação (Tabela 2), é possível perceber que, de fato, um número expressivo de casos não recebe uma decisão “de mérito”, sem que seja discutido o tema de fundo levado à apreciação da Corte. Tais casos são normalmente negados por questões procedimentais, como a legitimidade do requerente, a falta de algum requisito formal, ou a perda do objeto da ação diante da mudança do quadro normativo, quando o dispositivo de lei é revogado ou modificado no curso do feito, por exemplo. Tais hipóteses de decisão “sem mérito” foram constituindo, ao longo do tempo, parte da chamada jurisprudência defensiva do Tribunal.

Apesar do Supremo decidir de algum modo mais de 90% dos pedidos de liminar, a maioria das decisões finais - de julgamento das ações - não ocorre em relação ao mérito, deixando de avaliar se o ato normativo ou dispositivos questionados são constitucionais ou não. Em termos claros: decisões dessa natureza nem sempre apresentam informação relevante sobre a constitucionalidade da matéria, especialmente quando não há julgamento de liminar. Se forem somados os casos que aguardam julgamentos àqueles decididos, mas sem alcançar o mérito, os números revelam que a Corte falhou ao apreciar as questões consti-

Tabela 2 - Processos decididos com e sem julgamento de mérito.
1988-2015.

	De mérito	Sem mérito	Total
Decisão final	1427	2445	3872
	36.9%	63.1%	91.6%
Liminar decidida	344	11	355
	96.9%	3.1%	8.4%
Total	1771	2456	4227

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

tucionais em aproximadamente 69% de todos os casos (3993). Embora tais informações sejam ainda bastante agregadas, o indicativo global, à primeira vista, é de que o Supremo pode não estar dando a resposta esperada - em termos de emitir decisões - pelos atores políticos e sociais que buscam o Tribunal. Ao inverso, uma hipótese alternativa é que esses mesmos atores têm apresentado postulações de menor importância ou mesmo questionamentos descabidos, o que gera um número grande - e, pela hipótese, esperado - de decisões negando seguimento ou entendendo prejudicadas as ações.

Ainda com os dados agregados, é possível examinar quem propõe as Ações Constitucionais. A tabela 3 mostra que o padrão revelado por [Vianna \(1999a\)](#) e [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#) sofreu pouca alteração desde a década de 1990. As categorias de requerentes mais frequentes consistem nos Governadores, seguidos pelos Procuradores Gerais da República - cujas chances de sucesso são mais expressivas, como se verá adiante, e, em terceiro lugar, pelos partidos políticos. Estas três espécies de autores compreendem mais da 60% das ações. O número torna-se importante ao considerar que duas das três categorias integram a estrutura burocrática do Estado e que os partidos, apesar de sua interlocução necessária com a sociedade civil (minimamente na esfera eleitoral), também disputam o controle do aparelho estatal. Ou seja, algo ao inverso de certa expectativa criada com a ampliação do leque de legitimados a partir da Constituição de 1988, não são as representações próprias da Sociedade Civil que estão mais frequentemente no Supremo, mas o próprio poder público que tem utilizado a Corte para gerir seus conflitos⁸⁵.

Tão importante quanto observar quem está ativando a Suprema Corte, é saber

⁸⁵ Em apoio a essa ideia, outra categorização relevante é segmentar os requerentes em agentes de Estado ou da Sociedade Civil. Partidos políticos e Associações Profissionais de Servidores Públicos podem ser situados em uma categoria mista. Nesse arranjo, aproximadamente 44% dos processos são iniciados por atores estatais e apenas 22% por entidades puramente da sociedade civil. Entre as entidades, note-se que a categoria mais expressiva da tabela 3 é a de profissionais. Embora sua composição também contenha representação de profissionais liberais, a maioria dos requerentes são entidades de classe de diferentes categorias de servidores públicos.

Tabela 3 - Número de Ações Constitucionais por tipo de requerente. 1988-2015.

	Frequência	Percentual
Governadores	1280	22.16
PGR	1156	20.02
Partidos	1073	18.58
Entidades profissionais	674	11.67
Entidades empresariais	611	10.58
OAB	279	4.83
Entidades trabalhistas	243	4.21
Associações de Juízes/Promotores	202	3.50
Outros não legitimados	101	1.75
Outras entidades	64	1.11
Assembleias Legislativas	60	1.04
Presidentes	27	0.47
Legislativo Federal	5	0.09
Total	5775	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

Tabela 4 - Ações constitucionais por nível federativo do ato normativo. 1988-2015.

	Frequência	Percentual	% Válido
Estadual	3594	62.23	62.61
Federal	2022	35.01	35.23
Municipal/outra	124	2.15	2.16
NA's	35	0.61	
Total	5775	100.00	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

quais questões tiveram sua constitucionalidade posta em discussão, especialmente, que tipos de leis e atos normativos tais requerentes questionaram perante à mais alta Corte do Judiciário brasileiro. Nesse sentido, a primeira classificação relevante - contida na Tabela 4 e central para este trabalho - é aquela que leva em conta a organização federativa do país, ou seja, que discrimina os processos segundo o nível federativo do ato enfrentado. Esta primeira aproximação aos dados agregados é suficiente para mostrar a quantidade expressiva de questões estaduais. Não apenas Governadores e Assembleias Legislativas são responsáveis por quase um quarto dos processos (23,2%), como também mais de 60% dos casos tratam de atos normativos de competência estadual.

Os números examinados até agora contêm todos os processos iniciados entre 1988 e o final de 2015, inclusive aqueles claramente inapropriados e descabidos, que contrariam as regras processuais básicas descritas no capítulo primeiro. Além disso, estão incluídas todas

as ações sobre temas municipais ou locais ou mesmo assuntos particulares⁸⁶. Considerando estas circunstâncias, o restante da análise levará em conta apenas os processos que tratam sobre atos normativos federais e estaduais e que não foram iniciados por requerentes diversos daqueles constitucionalmente legitimados, como pessoas naturais, empresas ou entidade diversas⁸⁷. Como a pretensão desta seção é comparar a ativação e *performance* da Corte nessas duas espécies de casos, também ficam excluídas as Ações Declaratórias de Constitucionalidade, por alcançarem, em tese, apenas atos normativo federais. Ao final, as ADPFs também terão exame apartado, dadas suas peculiaridades jurídicas e desenvolvimento jurisprudencial e doutrinário mais recente. Dessa forma, a base de dados utilizada no restante desta seção compreende 5222 ações.

Outra característica importante do padrão de ativação da Corte nas Ações Diretas é a classe de requeridos ou o âmbito de abrangência do ato impugnado, no sentido de qual instância na ordenação vertical e horizontal do Estado é responsável principal pela norma de categoria hierárquica mais elevada em discussão no processo. A tabela 5 mostra que as instituições legislativas são as requeridas em mais de 70% dos casos, com as Assembleias Legislativas na primeira posição, confirmando a prevalência de matéria estadual no âmbito do controle direto de constitucionalidade. O Judiciário, compreendendo tanto Cortes estaduais, federais e justiça especializada, vem logo após os Presidentes, mas acima dos Chefes dos Executivos estaduais. Outras autoridades administrativas também são chamadas a responder em pouco mais de 2% dos casos, especialmente no nível federal.

Enquanto o tipo de requerido corresponde, grosso modo, à “parte ré”⁸⁸ de maior hierarquia apontada pelos requerentes das ações, o âmbito de abrangência do ato normativo, apesar de transparecer semelhança, possui sentido distinto. Tal variável não depende

⁸⁶ Em geral, os casos considerados particulares e os registros não classificados (NAs) são ADIs ou ADPFs apresentadas por pessoas naturais para “recorrer” de uma decisão judicial desfavorável em um processo ordinário. Há, porém, episódios ainda mais curiosos, como o caso em que um Desembargador de Tribunal de Justiça “declinou de sua competência” em uma ação cível e determinou que o STF “conheça e decida” a questão como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Obviamente, o processo foi extinto sem julgamento de mérito.

⁸⁷ Entidades diversas são aquelas que claramente não correspondem à confederações sindicais nem entidades de classe. Vale citar algumas: Associação Brasileira de defesa do cidadão, de eleitores, de Câmaras Municipais, dos devedores de Instituições Financeiras, de usuários de telefonia fixa, de compositores, Instituto Brasileiro de Direito de Família, Liga Nacional de Futebol 7 - Society, etc.

⁸⁸ Do ponto de vista técnico-jurídico, não é apropriado falar em parte ré nas Ações Diretas. Tais casos são categorizados pela doutrina como processos de natureza objetiva, apreciando, abstratamente, a constitucionalidade do texto normativo, sem versar sobre a tutela de pretensões jurídicas subjetivas de partes, autores ou réus. Como elucida Mendes (2000), a liderança intelectual do Ministro Moreira Alves, que ocupou assento no STF entre 1975 e 2003, foi decisiva para a construção dessa dogmática.

Tabela 5 - ADIs e ADOs federais e estaduais por tipo de requerido. 1988-2015.

	Frequência	Percentual
Assembleias Legislativas	2898	55.50
Legislativo Federal	994	19.03
Presidentes	526	10.07
Judiciário	426	8.16
Governadores	228	4.37
Administração Federal	100	1.91
Administrações Estaduais	25	0.48
Tribunais de Contas	20	0.38
Outros	5	0.10
Total	5222	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

de quem é o requerido, mas sim da natureza da lei ou ato normativo discutido⁸⁹, ou seja, a quem compete sua edição, agregando-se Governadores e Presidentes às administrações estaduais e federais, respectivamente. A tabela 6 reforça a constatação da expressividade dos temas legislativos estaduais no trabalho exercido pelo STF. São, portanto, decisões provenientes do processo legislativo estadual que mais ocupam a Corte.

Também interessa observar a distribuição de casos considerando a questão substantiva posta em debate, a área temática da ação. A tabela 7 agrega os processos em nove diferentes categorias, separadas segundo o nível federativo do ato discutido. A maioria dos processos trata de temas relativos à administração pública ou ao funcionamento do sistema de justiça - Administração da Justiça - onde também ficam incluídos os direitos e prerrogativas de Magistrados e membros do Ministério Público. Trata-se, respectivamente, da primeira e terceira categorias. Temas econômico-tributários ocupam, considerando os dois níveis federativos juntos, o segundo lugar em número. Questões relacionadas à sociedade civil, matéria política, disputas partidárias e relações de trabalho aparecem com menor expressão quantitativa, não alcançando sequer 50% dos casos.

⁸⁹ Tipicamente, as ADIs e ADCs são as classes de ações que julgam se determinado texto normativo é constitucional ou não. ADOs não tratam de normas existentes, mas das chamadas “omissões inconstitucionais”, ou seja, de situações alegadas em que Autoridade Pública com competência para a expedição de ato normativo faltar no cumprimento de dever constitucional de legislar ou adotar providência. Já nas ADPFs, são apreciados atos normativos em geral que tenham descumprido preceito fundamental, condicionando o conhecimento da matéria à comprovação da existência de controvérsia judicial relevante. Apesar da previsão destas ações na Constituição, seus procedimentos somente ganharam clareza razoável, trazendo maior previsibilidade para os atores e requerentes, a partir da edição das Leis 9882 e 9868, de 1999, e do tratamento jurisprudencial seguinte recebido no próprio Supremo. Quanto à base de dados, o registro das ADOs como classe processual autônoma só ocorre a partir de 2008, antes disso tais casos também eram lançados como ADIs.

Tabela 6 - ADIs e ADOs federais e estaduais por abrangência do ato impugnado. 1988-2015.

	Frequência	Percentual
Assembleias Legislativas	2955	56.59
Legislativo Federal	939	17.98
Administração Federal	697	13.35
Judiciário	395	7.56
Administrações Estaduais	234	4.48
Outros	2	0.04
Total	5222	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

Embora o predomínio do tema da Administração Pública não seja um dado novo - tanto nas ações diretas (VIANNA, 1999a) (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007), quanto nos processos em geral (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2012) (FALCÃO et al., 2013) - a interpretação que se dá ao fenômeno permanece controversa. Ainda que a modernização capitalista brasileira esteja calcada numa forte presença do Estado, algo corporativa, com raízes históricas, *estatizando* uma cidadania regulada (SANTOS, 1979), não parece adequado inferir das ações dessa categoria temáticas discussões efetivas sobre direitos de cidadania ou matérias de ampla repercussão social. Ao contrário, seu exame mais detalhado revela a predominância de questões sobre remuneração do funcionalismo, planos de carreira, gratificações e vantagens, aposentadoria de servidores públicos, provimento de cargos, concursos e organização interna da Administração⁹⁰. A figura, portanto, afasta-se do tipo ideal de uma judicialização da política e fica mais próxima de uma gerência central de recursos humanos, de um Supremo RH (OLIVEIRA, 2015) (OLIVEIRA, 2016).

⁹⁰ Ao reportar dados iniciais sobre os casos relativos à Administração Pública, Vianna (1999a) conecta o movimento de constitucionalização do Direito Administrativo à herança do Estado Varguista e da modernização capitalista autoritária brasileira: *O Estado e a sua organização interna são, assim, presentes no pacto social na medida em que a própria animação da sociedade civil e o seu projeto de devir emanam dele. Daí por que a institucionalização do Direito Administrativo no corpo da constituição não veio a exprimir a preservação de uma anacrônica prática patrimonial, e sim a natureza do projeto de modernização autoritária vencedor na Revolução de 30 (...)*. Embora a reflexão seja perspicaz e historicamente orientada, é difícil reconhecer que as Ações Diretas sobre a temática, em sua maioria e especialmente depois da publicação da obra, representem qualquer tipo atualizado de tentativa modernizadora do Estado, seja numa perspectiva liberal ou de bem-estar social. Esses processos tratam, em geral, ou de uniformizar regras distorcidas pelas diferentes unidades federativas, ou tentativas de derrubar vantagens e privilégios obtidos na arena legislativa local, ou, por fim, dos próprios setores do serviço público pretenderem manter direitos e prerrogativas. Contudo, a hipótese de que a mobilização do judiciário em temas do funcionalismo decorra, em boa medida, da constitucionalização do Direito Administrativo não fica afastada pela constatação de que tais casos não contam com ampla reverberação social. Ao contrário, é razoável supor que tal assunção hierárquica dessa especialidade de regras ao texto da Constituição seja intensamente explorada pelo mercado da advocacia e por setores sindicais.

Tabela 7 - ADIs e ADOs por área temática, estaduais e federais.
1988-2015.

	Estadual	Federal	Total
Administração Pública	1284 36.8%	315 18.1%	1599
Econômico-tributárias	652 18.7%	551 31.7%	1203
Administração da Justiça	698 20.0%	304 17.5%	1002
Sociedade civil	423 12.1%	194 11.2%	617
Disputas político-partidárias	111 3.2%	132 7.6%	243
Previdência	105 3.0%	114 6.6%	219
Mundo do Trabalho	50 1.4%	120 6.9%	170
Separação de Poderes	88 2.5%	4 0.2%	92
Criação de Estados ou Municípios	74 2.1%	3 0.2%	77
Total	3485 66.7%	1737 33.3%	5222

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

Ao se comparar a concentração temática segundo o nível federativo, ressalta-se que as questões de Administração Pública são as principais no plano estadual. Tipicamente, são ações iniciadas pelo PGR para uniformizar as legislações estaduais, ou pelos Governadores para superar derrotas sofridas no processo legislativo. Ainda em relação aos estados, assuntos de Administração da Justiça (também fortemente ligados ao aparato burocrático-estatal) ficam com aproximadamente 20% dos casos. No âmbito federal, os assuntos encontram-se mais dispersos entre as categorias, ficando a temática econômico-tributária em primeiro lugar. Note-se, também, que as proporções relativas a disputas político-partidárias e ao mundo do trabalho são significativamente maiores no plano federal relativamente ao estadual. Tal resultado decorre, em boa medida, da distribuição constitucional de competências legislativas, que atribui papel prioritário à União em tais matérias.

O cruzamento das variáveis relativas às áreas temáticas e aos tipos de requerentes, novamente considerando somente as ADIs e ADOs propostas por autores constitucionalmente legitimados, desvela outras nuances. Associações de Magistrados e Membros do Ministério Público participam significativamente dos casos sobre Administração da Justiça, que, todavia, tem a maior fatia proposta pelos PGRs. Note, contudo, que a OAB

Tabela 8 - Cruzamento entre área temática e tipo de requerente. ADIs e ADOs.
1988-2015.

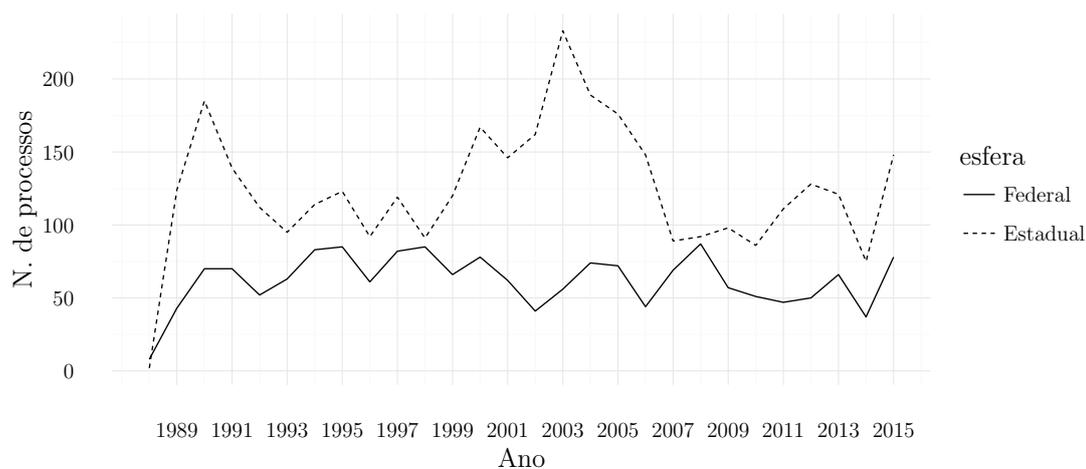
	AL	Just.	Ent.	Gov.	OAB	Part.	PGR	Tot.
Adm.J.	7	132	240	124	91	91	313	1002
	0.7%	13.2%	24.0%	12.4%	9.1%	9.1%	31.2%	19.2%
Adm.P.	22	30	328	504	69	257	386	1599
	1.4%	1.9%	20.5%	31.5%	4.3%	16.1%	24.1%	30.6%
Pol.	7	1	9	23	30	131	41	243
	2.9%	0.4%	3.7%	9.5%	12.3%	53.9%	16.9%	4.7%
Econ.	11	7	459	305	53	257	107	1203
	0.9%	0.6%	38.2%	25.4%	4.4%	21.4%	8.9%	23.0%
Trab.	0	0	109	15	3	29	14	170
	0.0%	0.0%	64.1%	8.8%	1.8%	17.1%	8.2%	3.3%
Prev.	4	17	54	39	12	67	26	219
	1.8%	7.8%	24.7%	17.8%	5.5%	30.6%	11.9%	4.2%
Civil	4	2	193	183	13	78	143	617
	0.6%	0.3%	31.3%	29.7%	2.1%	12.6%	23.2%	11.8%
Tot.	57	191	1405	1228	271	942	1115	5222

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor. Foram suprimidas as colunas Legislativo Federal e Presidente e as linhas Separação de Poderes e Criação de Estados e Municípios, todas de menor expressão numérica. Entidades empresariais, trabalhistas e profissionais estão agregadas.

somente inicia 9,1% destes. A representação de classe dos Advogados é proporcionalmente mais presente nos temas propriamente políticos e que afetam disputas partidárias (12,3%). Isso sugere que a atuação de tal entidade, ao inverso de Associações de Magistrados, não está mais voltada a questões do funcionamento do sistema de justiça, mas sim a assuntos de repercussão política mais expressiva. Partidos, por sua vez, compreendem a maioria (53,9%) das ações em temas políticos, estando também proporcionalmente bem representados nos assuntos previdenciários (30,6%). Entidades da sociedade civil (empresariais, trabalhistas e profissionais) apresentam faixa relevante em quase todas as categorias, exceto os temas políticos, com preponderância na área temática do Mundo do Trabalho (64,1%). Esse retrato não é expressivamente dissonante daquele apresentado no final dos anos 1990 por [Vianna \(1999a\)](#).

Observando a série histórica em função do ano de ajuizamento da ação, é possível identificar dois picos e sugerir algumas hipóteses explicativas. A primeira explosão de casos ocorreu em 1990, logo após a edição da maior parte das Constituições Estaduais, em outubro de 1989. Tal momento alcançou quase 255 casos, sendo 185 relativos aos estados. A maioria destes discute exatamente regras dos novos textos constitucionais, destacando-se, novamente, a temática da Administração Pública e, neste ano, procedimentos judiciais para crimes e investigações envolvendo governadores, incluindo crimes de

Figura 5 - ADIs e ADOs por ano de ajuizamento, federal x estadual, 1988-2015.

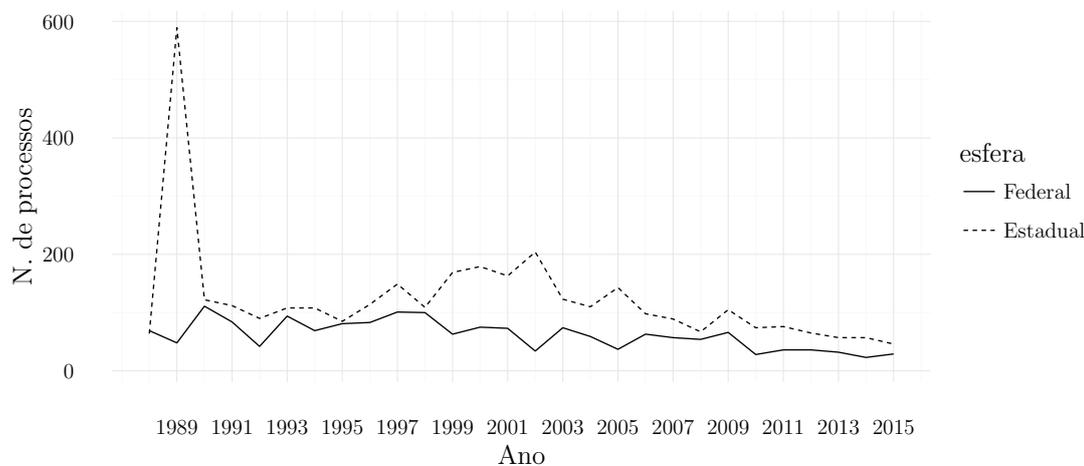


responsabilidade e hipóteses de afastamento do cargo. O segundo e mais alto pico coincide com o primeiro ano do Governo Lula, logo acompanhado por uma renovação relevante da Corte e pela substituição do Procurador-Geral da República. Significativo, acima de tudo, a diferença nas curvas. Os casos federais mostram uma trajetória mais homogênea, enquanto a oscilação é marcante nos processos estaduais. Para a maior parte dos anos, a diferença quantitativa é bastante expressiva, havendo momentos em que aumentou o ajuizamento relativos aos atos estaduais e diminuiu quanto ao federais, na comparação com o ano antecedente. Por sua vez, as séries mostraram-se mais assemelhadas entre 1993 e 1998, compreendendo o primeiro governo FHC.

Uma segunda referência temporal relevante tem por base não o ano de início da ação, mas aquele em que o ato normativo foi editado. Grosso modo, a comparação entre essas duas séries transparece a existência de um significativo lapso entre os dois momentos. A figura 6 deixa ainda mais explícita a expressividades das impugnações versando sobre dispositivos das Constituições estaduais, editadas, na maior parte, em 1989. O número maior nesse gráfico comparado ao anterior revela, também, que muitas dessas questões somente foram levadas ao conhecimento da Corte em anos subsequentes. De modo semelhante à variável anterior, a série relativa aos atos federais possui menos oscilações e um segundo pico - aqui muito menor que o primeiro - aparece em 2002.

O intervalo entre a edição do ato normativo e o ajuizamento da ação apresenta mais convergência do que dessemelhanças quanto aos níveis federativos. O histograma da figura 7 revela grande concentração nos intervalos menores de anos para ajuizamento. Há, porém, uma cauda alongada, mostrando a existência de ações impugnando no Supremo dispositivos normativos com mais de 20 anos de vigência. Tais casos representam, usualmente, regras contidas nas redações originais do texto constitucional, cujas ações constitucionais iniciaram somente na segunda metade da década de 2000. Alguns desses

Figura 6 - ADIs e ADOs por ano do ato normativo, federal x estadual, 1988-2015.



casos representam, ainda, a impugnação de textos legais pré-constitucionais⁹¹. A comparação das duas primeiras barras em ambos os gráficos indica que os casos nacionais tendem a ser ajuizados mais rapidamente do que os estaduais, com maior presença na segunda banda do histograma.

Em termos de julgamento, a figura 8 mostra o número de processos com decisão final por ano. Diferentes padrões transparecem, antes e a partir de 2002. No primeiro período, e especialmente até 1995, casos estaduais e federais mostravam trajetórias semelhantes, com alguma diferença entre 1996 e 1998, quando os julgamentos de ações federais caem⁹². A partir do final do governo FHC, em 2002, ocorre uma explosão de decisões

⁹¹ Desde a posição estabelecida, por maioria, no julgamento da ADI 2, a jurisprudência defensiva do STF não admite a impugnação, via Ação Direta de Inconstitucionalidade, de atos normativos pré-constitucionais. A justificativa jurídica para isso é que tais casos configuram hipótese de revogação tácita, pela nova Constituição, da norma pré-existente incompatível. A Suprema Corte não poderia conhecer desses casos em controle direto, mas o Juiz singular ou os Tribunais ordinários, ao decidirem casos concretos, podem afastar a aplicabilidade da norma. A partir da década de 2000, os temas pré-constitucionais tem sido enfrentados, em controle direto, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. O caso recente mais expressivo é o do “processo de Impeachment”, que tratou de Lei Federal sobre crimes de responsabilidade do Presidente da República, editada na década de 1950.

⁹² Uma hipótese sugestiva quanto a esses números relaciona o comportamento da Corte nos casos federais ao perfil da coalizão de governo. Neto, Cox e McCubbins (2003) detectam a presença de cartel legislativo durante o primeiro governo FHC, após avaliar o padrão de relações executivo-legislativo e as taxas de atropelamento dos partidos de oposição e da coalizão. Seria possível que a coalizão de governo também tenha alcançado a Corte? Sem oferecer respostas, vale observar que, no campo das nomeações ao Supremo, Nelson Jobim assume em 1997, após trajetória na política e sendo considerado de perfil ativista (OLIVEIRA, 2011a). Um de seus primeiros padrões de conduta é pedir vista em diversas ações direta, incluindo aquelas com algum interesse do governo. Já em 2000, ainda perante FHC, mas depois do período investigado por Neto, Cox e McCubbins (2003) é indicada Ellen Gracie, de perfil moderado.

Figura 7 - Lapso de ajuizamento, federal x estadual, 1988-2015. Histograma.

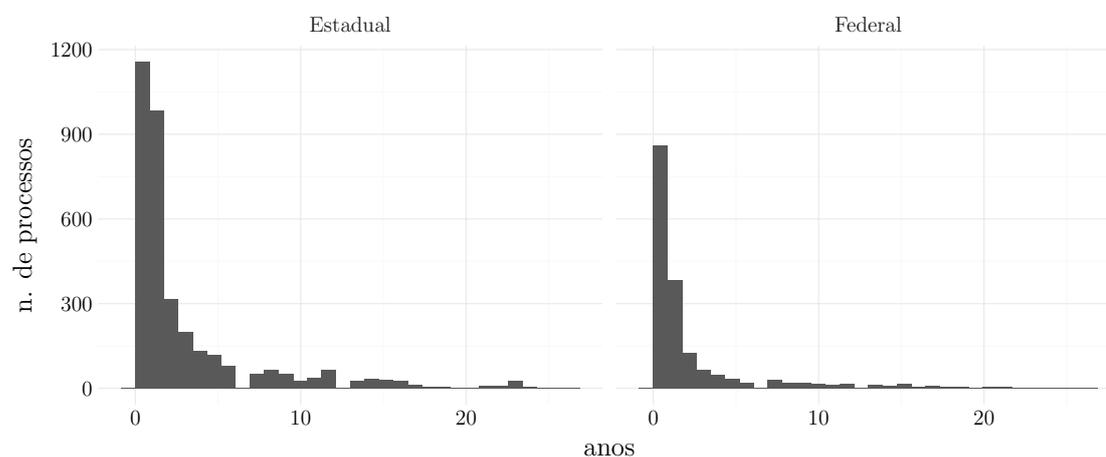
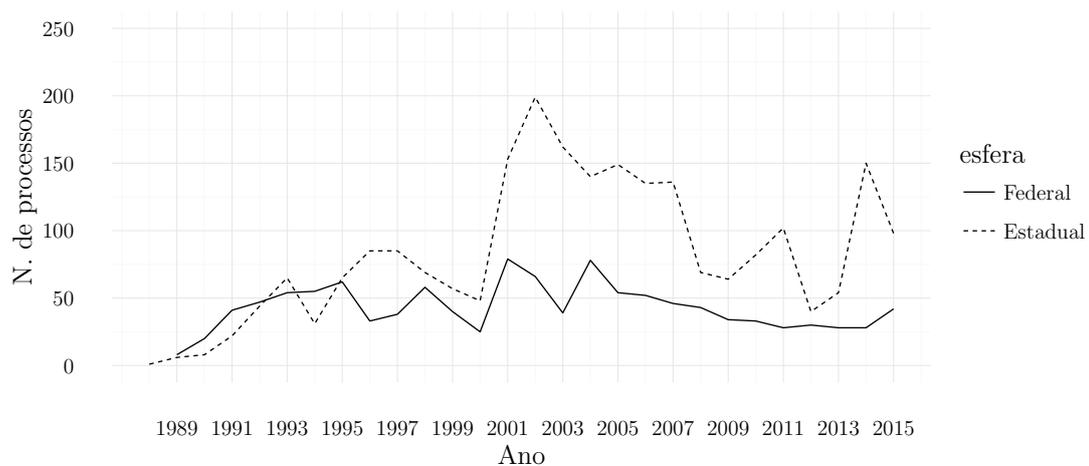


Figura 8 - ADIs e ADOs por ano de julgamento, federal x estadual, 1988-2015.

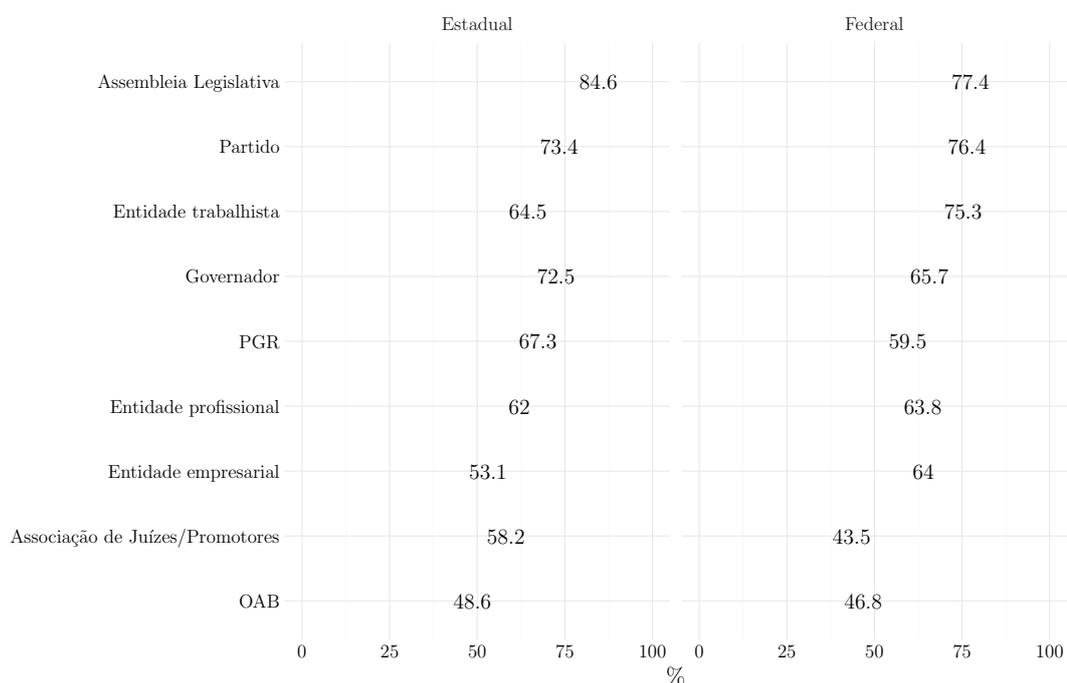


sobre matéria estadual, mantendo números elevados até 2007. Não apenas esse período contém mais julgamentos, como também concentra os casos em que o Tribunal julgou procedente ou parcialmente procedentes as maiores quantidades de ADIs e ADOs estaduais, alcançando 78 casos em 2002 e 86 em 2003, valor este que não voltaria a ser alcançado pela Corte até o encerramento desta pesquisa. Este marco temporal - 2002 - será relevante para o teste da hipótese informacional tratada no capítulo quinto. A comparação visual entre os gráficos 5 e 8 já é sugestiva: a subida na taxa de decisões dos casos estaduais vem acompanhada, na sequência de dois anos, de uma diminuição no ajuizamento de novas ações, que somente se reverte em 2011. Por outro lado, a segmentação desses dois períodos é distinta em relação aos atos normativos federais. Há oscilação mais relevante entre 1997 e o início dos anos 2000, firmando-se uma tendência bastante regular e quase linear desde a segunda metade da década passada até 2014.

É possível cogitar várias explicações para tais resultados e as diferentes tendências em segmentos de tempo. Uma delas é a modernização da Corte, calcada em dois fatores principais: a renovação de sua composição, com Ministros mais “ativistas”⁹³, e inovações legislativas, sobretudo as Leis n. 9886 e 9868, ambas de 1999, que detalharam os procedimentos das ações de controle concentrado de constitucionalidade, incluindo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (também por Omissão) e aclarando as possibilidades e um pouco do alcance da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental. Nessa senda, [Desposato, Ingram e Lannes \(2015\)](#) também identificam novos padrões de comportamento e posicionamento dos Ministros por volta desses anos. A sugestão dos autores combina mudanças de ordem institucional que tornaram possível a expressão, nas decisões e alinhamento entre julgadores, de alterações ideológicas. Seu argumento, todavia, não se volta aos marcos procedimentais das ações diretas, mas enfatiza alterações mais amplas no sistema de justiça como um todo, decorrentes da Emenda Constitucional 45/2004, que promoveu, ao menos em partes, a Reforma do Judiciário. Tal argumento é relevante e o exame empírico promovido pelos autores também é significativo. Todavia, ele não esclarece como transformações supervenientes poderiam afetar fatos ocorridos anteriormente, tal qual o crescimento expressivo no número de decisões em ADIs estaduais já nos anos de 2001, 2002 e 2003. Note-se, também, que isso antecede, em alguma medida, o próprio início do governo Lula e sua consequente nomeação de Ministros. A hipótese relevante - inclusive do ponto de vista institucional - e que não é claramente endereçada por [Desposato, Ingram e Lannes \(2015\)](#) é que tanto as mudanças aqui observadas quanto as transformações por eles percebidas estiveram condicionadas pelas mudanças legislativas

⁹³ Para uma abordagem mais geral sobre o tema do ativismo judicial, ver, em lados opostos, [Pogrebinschi \(2011\)](#) e [Campos \(2014\)](#). Quanto à composição do Tribunal e perfil dos Ministros, com informações individualizadas, ver [Oliveira \(2012b\)](#) e [Oliveira \(2011a\)](#)

Figura 9 - Taxas de decisão por requerente, federal x estadual, 1988-2015.



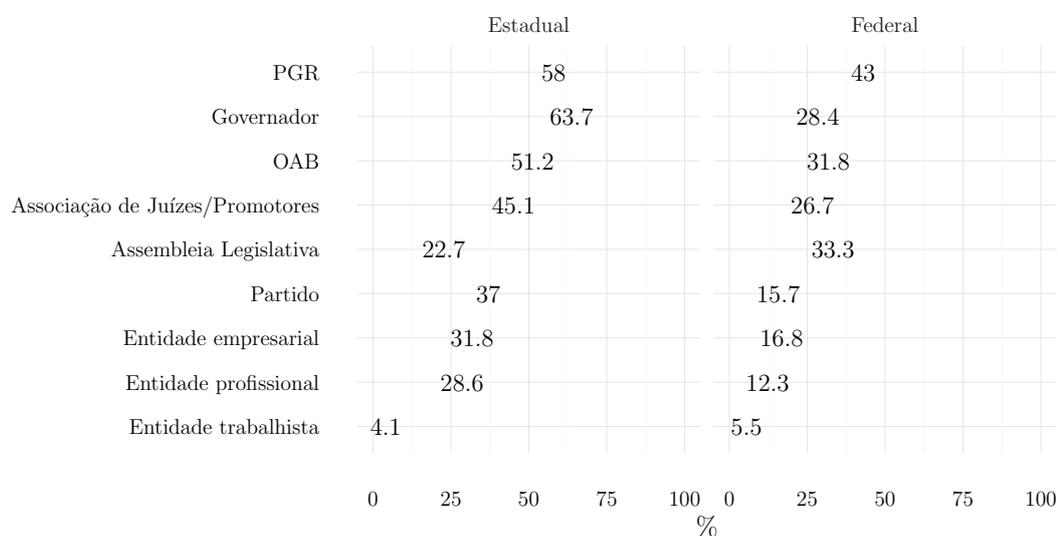
procedimentais no trâmite das ações diretas.

Feitas essas observações iniciais e agregadas, algumas das questões relevantes que seguem estão relacionadas 1) aos resultados das ações propostas, 2) ao *timing* do processo decisório judicial e 3) aos *issues* substantivos em julgamento. Existem diferenças entre os requerentes quanto às chances de obter uma decisão de mérito, uma liminar ou um julgamento final de procedência? Quais tipos de processos demoram mais a encontrar decisão e como a esfera federativa do ato questionado interfere? Que associações podem ser percebidas entre o tipo de requerente, o nível federativo do ato e a área temática em discussão? Tais variáveis estão relacionadas de que modo com a solução dos casos? É possível identificar “efeitos causais”?

Em primeiro lugar, é relevante comparar a frequência de “casos ouvidos”, ou seja, de processos que receberam algum tipo de decisão (final ou liminar), por tipo de requerente. Para isso, foram computadas *Taxas de decisão* (Figura 9) para as diferentes categorias, i.e. o percentual de processos iniciados no Supremo que foram decididos de alguma maneira, mesmo aqueles julgados prejudicados por perda de objeto ou não conhecidos por falta do atendimento de requisitos processuais. Em seguida, foram calculadas *Taxas de julgamento de mérito* (Figura 10), também por tipo de requerente, considerando a proporção de julgamentos substantivos apenas para os feitos que já receberam algum tipo de decisão. Ambos os indicadores comparam o nível federativo dos atos normativos em discussão.

No primeiro indicador, requerentes ligados à Comunidade Jurídica (OAB e Asso-

Figura 10 - Taxas de julgamento de mérito entre processos decididos por requerente, federal x estadual, 1988-2015.



ciações de Juízes/Promotores), bem como entidades empresariais, profissionais e trabalhistas aparecem com as taxas mais baixas, sobretudo em matéria estadual. Trabalhadores e profissionais superam o corte de 60% em ambos os níveis federativos, tendo as entidades trabalhistas obtido a maior taxa, de 75 p.p., em assuntos federais. Assembleias Legislativas e Partidos Políticos ocupam as duas primeiras posições, com as agremiações de modo mais expressivo em matéria federal e os legislativos no âmbito estadual. Um teste qui-quadrado simples facilmente afastada a hipótese de independência, sugerindo que a expectativa de obtenção de uma decisão está relacionada com o tipo de requerente⁹⁴.

Ao restringir os casos para aqueles com decisão de mérito entre os decididos - taxa de julgamento de mérito -, indicativos mais interessantes aparecem. Apesar das entidades legitimadas encontrarem decisão para mais de 50% das ações, estes processos chegam a julgamento de mérito em pouco mais de 30% das vezes, e isso somente para organizações de setores empresariais em matéria estadual. No plano federal, em verdade, nenhuma das categorias de requerentes encontra pronunciamento de mérito para sequer metade dos questionamentos decididos. Acima das entidades, os partidos políticos também se situam na região mais inferior da distribuição das taxas, com mérito de assuntos federais deliberados em pouco mais de 15% das vezes, embora mais de 3/4 de suas impugnações sejam apreciadas de algum modo no Supremo. Essa dissonância é expressiva do volume de processos encerrados, para os partidos, sem deliberação concreta do *issue* levado ao

⁹⁴ $X^2 = 146$, g.l. = 10.

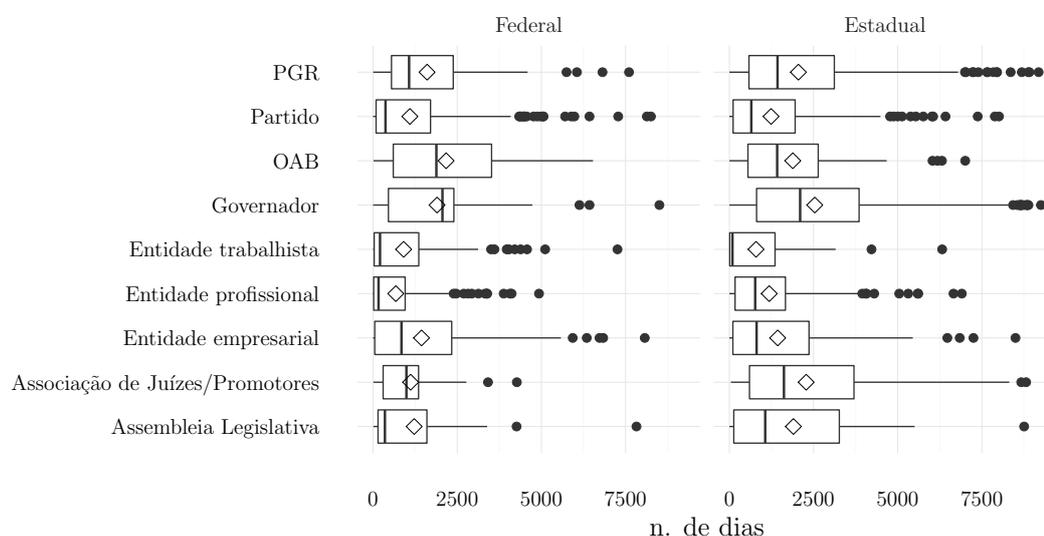
conhecimento da Corte.

Note-se, também, os resultados relativos à Comunidade Jurídica (OAB, Juízes e Promotores). Encontrando decisões para algo em torno da metade de seus processos (na região inferior do gráfico 9), estes atores ocupam a quarta e quinta posição quanto ao julgamento de mérito em assuntos estaduais, com a OAB ficando em terceiro lugar também no plano federal. Ou seja, ainda que algo em torno da metade de seus casos não encontre decisão, a *performance* dos requerentes ligados ao mundo do direito e ao sistema de justiça é melhor do que de outras entidades representativas. As possíveis razões desse desempenho serão retomadas adiante. Ainda, o PGR é o ator com os melhores resultados em termos gerais, superado pelos Governadores nos questionamentos de plano subnacional. Ao final, tais dados revelam não apenas as diferenças entre os níveis federativos em termos de “decisionismo” e o fato, na comparação entre as figuras, de um volume expressivo de processos encerrados por questões formais, mas também que algumas categorias de requerentes tem maior impacto na Corte, sobretudo em relação aos estados. Seria isso um indicativo de que o Tribunal é mais receptivo a uma judicialização da federação do que de temas da “macro-política” ou grandes questões? O que significa o volume quantitativo efetivo dos processos enfrentados pela Corte? O que representam os poucos mas disseca-dos casos que ganham as maiores manchetes e mais empolgam a academia, especialmente jurídica, e a doutrina e dogmática constitucional?

O tempo de espera até uma decisão final também pode ser comparado entre os vários atores que buscam a Corte (Figura 11). Apesar da proporção de casos não julgados, os resultados indicam que as ações propostas pelos Governadores são aquelas que, na média e mediana, demoram mais para encontrar decisão, sendo mais vagarosas quanto a leis e atos normativos estaduais. Feitos do PGR e de Associações de Juízes e Promotores guardam semelhanças à distribuição verificada para os Governadores no plano de temas subnacionais. As entidades profissionais e de trabalhadores têm, por sua vez, os menores tempos médios de espera, inclusive com suas distribuições mais concentradas.

Agregando as decisão de mérito julgadas procedentes ou parcialmente procedentes, foram calculadas três diferentes taxas de sucesso. A Figura 12 mostra os resultados absolutos, tendo como denominador a totalidade de ações propostas. O indicador relativo do gráfico 13 tem por base apenas os processos com algum tipo de decisão final. Já os valores da imagem 14 apresentam percentuais estritos, considerando somente casos com decisão de mérito, ou seja, a proporção de procedentes, ao menos em parte, entre aqueles que tiveram o objeto efetivamente apreciado. Em termos absolutos, nenhum ator alcança a faixa de 50%, nem mesmo os Governadores, com o melhor resultado, de 40,3% para casos estaduais. O resumo agregado confirma um sinal claro, já indicado em outros trabalhos (POGREBINSCHI, 2011) (SILVA, 2011): a maioria dos casos, para qualquer categoria de ator considerado, não defere os pedidos formulados pelos requerentes; o tom geral do Supremo é a autorestrição. Em especial, confederações e entidades de classe de trabalha-

Figura 11 - Tempo de espera até decisão final por requerente, federal x estadual, 1988-2015.



dores são as mais distantes de obter juízos favoráveis aos argumentos constitucionais que apresentam. E o recorte por nível do ato normativo também é relevante, ficando apenas o PGR com taxa acima de 15% entre os casos federais.

Mesmo nas taxas relativas são poucos os requerentes que se aproximam da faixa de 50%, e somente em casos estaduais (Governador, PGR e, um pouco atrás, Associações de Juizes/Promotores - todos ligados ao aparato estatal). Quando o indicador leva em conta apenas os processos com julgamento de mérito, outros aspectos ganham maior nitidez. O PGR é bem sucedido (procedente ou parcialmente procedente) em 8 de cada 10 casos por ele iniciado contra leis e atos normativos subnacionais, com resultados positivos também em mais de 60% dos federais. Em especial, a figura 14 também aponta uma visível diferença nas procedências de ações por nível federativo, confirmando um padrão decisório mais restritivo do Supremo quanto às matérias de abrangência nacional. Ou seja, não se trata apenas da Corte não declarar a inconstitucionalidade de leis e atos federais por perda de objeto, ilegitimidade do proponente ou questões formais, mas do Supremo contrariar as decisões do Congresso e do Governo Federal em proporção menor do que de Assembleias e Governadores, mesmo ultrapassando os obstáculos ao conhecimento da ação e chegando ao mérito. No que diz respeito aos temas de fundo, o nível de deferência judicial ao legislador (e ao Executivo) é mais expressivo nos temas nacionais.

Governadores e o PGR não apenas não os maiores litigantes - com números mais elevados de processos -, mas também alcançam as melhores taxas de sucesso. Mesmo assim, tais patamares são ainda baixos para conclusões robustas no sentido de que essas ações constitucionais - ADIs e ADOs - expressem de maneira sistemática e geral manifestações inequívocas de “judicialização” ou de “ativismo judicial”. As taxas inferiores

Figura 12 - Taxa absoluta de sucesso por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)

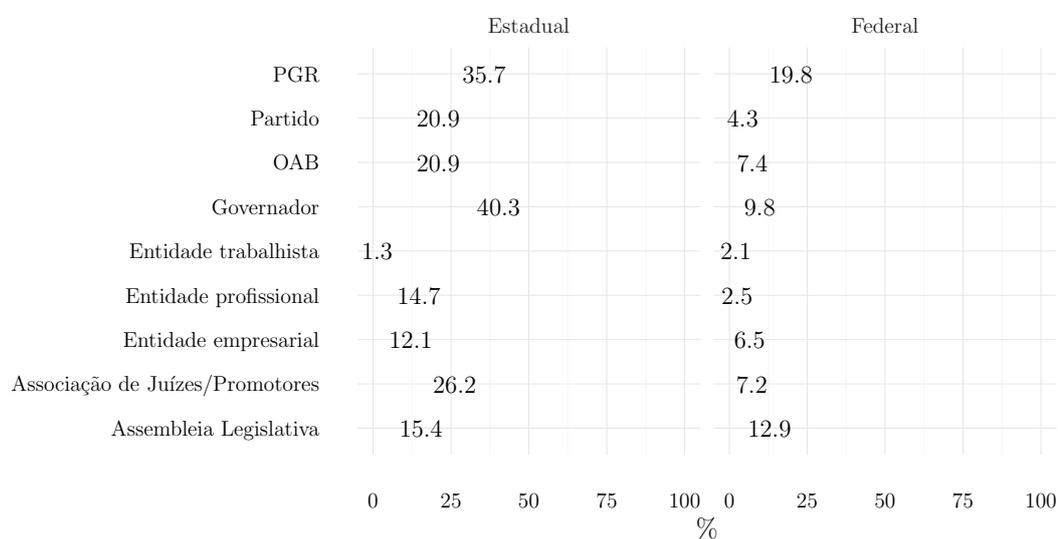


Figura 13 - Taxa relativa de sucesso por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)

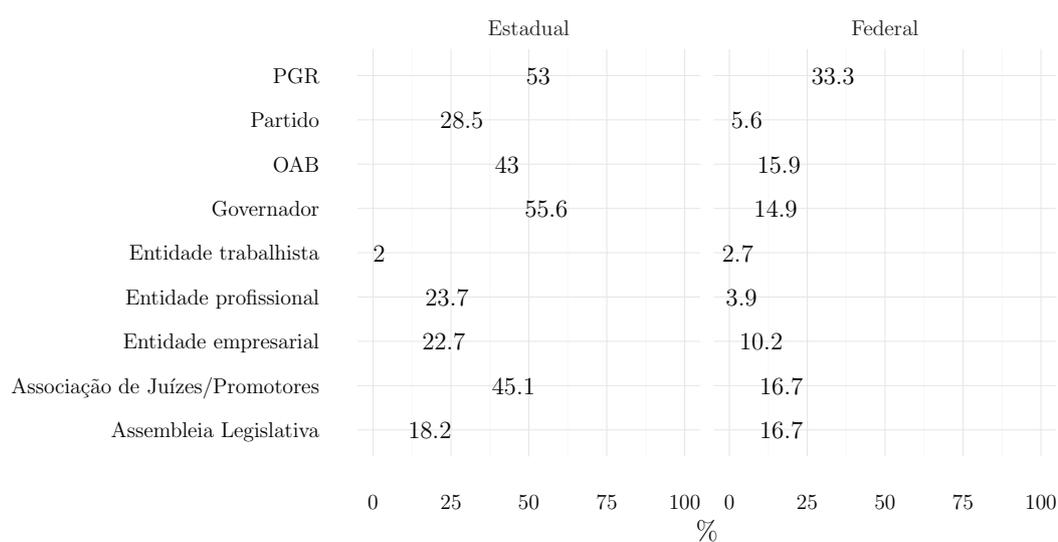
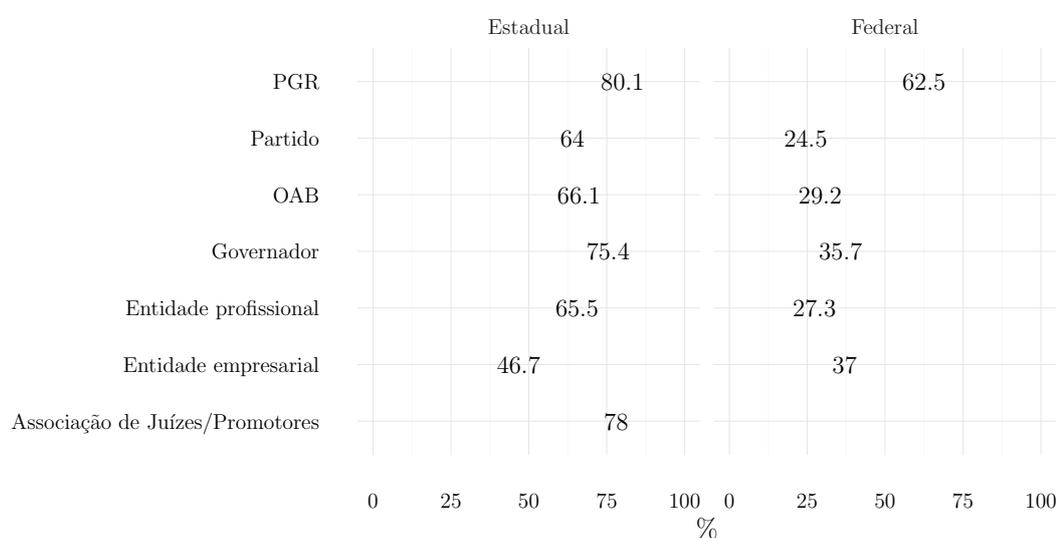


Figura 14 - Taxa de sucesso em processos com julgamento de mérito por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)



daqueles legitimados que não fazem parte do sistema judicial, não representam interesses de Magistrados/Ministério Público, ou não constituam órgãos estatais, mas representam a sociedade civil, grupos de pressão e de interesse, como as associações de trabalhadores, de empresários e profissionais, também sugerem uma interpretação contrária às apostas salvacionistas de uma judicialização potencializada pela nova ordem constitucional. Apesar do incremento no número de agentes sociais e políticas que podem buscar o Supremo nas ações diretas, a melhor *performance* é aquela, em termos gerais, dos atores mais “tradicionais”, aqueles ligados ao aparato estatal, não à sociedade civil e nem mesmo aos partidos políticos. A comparação das taxas de sucesso com os tempos médios de espera por julgamento entre processos questionando atos estaduais e aqueles votados aos federais indica que, apesar destes demorarem mais, os objetivos jurídicos dos requerentes são alcançados em maior chance nas matérias regionais. Em outros termos, a probabilidade de obter sucesso em ADIs e ADOs é maior ao se judicializar a federação.

Uma hipótese que combina essas duas dimensões - tempo e sucesso - sugere que são precisamente aqueles casos com decisão final de mérito que levam mais tempo. Isso resultaria da complexidade ou emprego de maiores esforços - numa carga de trabalho bastante exacerbada - para avaliar e deliberar substantivamente sobre as questões, combinando com a necessidade de assegurar o correto funcionamento de todos os procedimentos judiciais e seus trâmites. Por outro lado, os casos decididos sem julgamento de mérito, prejudicados ou não conhecidos geralmente passam ao largo da matéria de fundo, tendo resposta mais rápida da Corte, por sequer exigir deliberação exaustiva e, muitas vezes, não ser julgado de forma colegiada, mas monocraticamente, pelo próprio Relator que determina a extinção do processo com base em questões formais ou por conta de mudanças

legislativa ou normativas. Para os dados aqui analisados, o tempo mediano de espera de uma decisão de mérito é de 1646 dias, enquanto para casos encerrados sem mérito é de 645 dias, confirmando-se uma diferença estatisticamente significativa⁹⁵.

A demora na apreciação de mérito e duração do processo também pode ser afetada pelos pedidos de vista e suas renovações. Embora muitas ações diretas não recebam decisão de mérito, restando prejudicadas ou não conhecidas através de decisões monocráticas do próprio Relator, aqueles processos que chegam a julgamento colegiado no Plenário podem não encontrar solução imediata. Chamado o feito para decisão, após leitura do relatório e sustentações orais dos advogados e procuradores, são colhidos os votos do Ministros, em ordem pré-estabelecida, seguindo critério de antiguidade após o Relator. Nesse momento, além de ser possível adiantamento de voto, cada Ministro dispõe da possibilidade de pedir vista do processo, interrompendo o julgamento, que será retomado após estudo do caso e devolução do feito, normalmente acompanhado da apresentação de voto escrito. Tal prerrogativa é garantida pelo Regimento Interno do Supremo que, em tese, estipula prazo. Porém, trata-se de espécie de “prazo impróprio”, na nomenclatura jurídica, inexistindo garantias de sua observância. Não é raro, nesse sentido, que o prazo de 30 dias seja em muito ultrapassado ou que o juiz com vista dos autos apresente renovação do pedido.

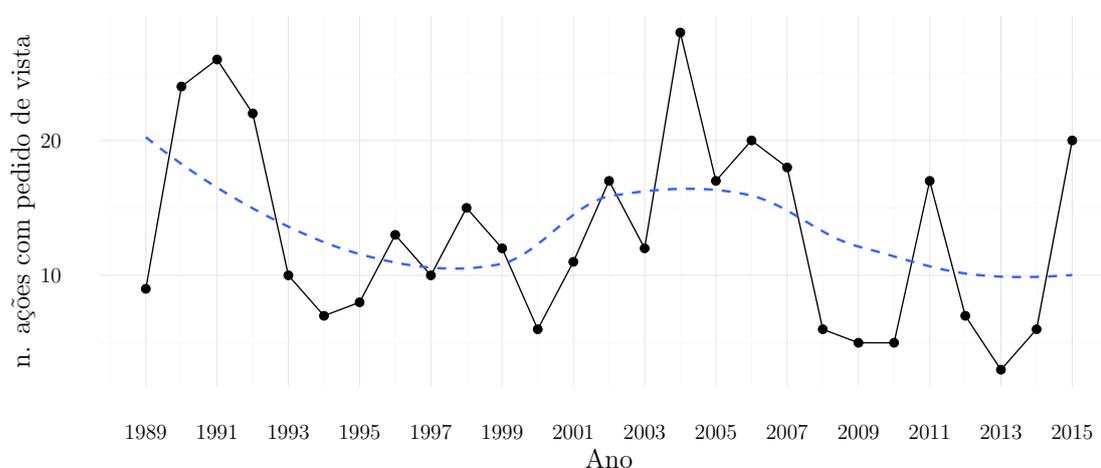
Falcão, Hartmann e Chaves (2014) fazem um apanhado empírico amplo e relevante sobre o tempo de duração de processos no Supremo, para além das ações diretas, com discussões pertinentes sobre a concessão de liminares, lapso para publicação de decisões, o uso do rito especial do art. 12 da Lei 9.869/99 e também quanto aos pedidos de vista. Um dos achados da pesquisa é que, na comparação entre os diferentes tipos de processos, os pedidos de vista tem maior impacto nas Ações Diretas, com casos de interrupções sucessivas por diversos Ministros, atrasando o julgamento por mais de década⁹⁶. O relatório também aponta Nelson Jobim como o campeão na demora para devolução dos processos, ficando em terceiro lugar no número de pedido por mês, atrás apenas de Dias Toffoli e Eros Grau. De modo geral, tanto o tempo da duração do vista como a frequência de uso é menor para os juízes mais antigos, que ingressaram no Tribunal na década de 80 e acompanharam seus trabalhos durante os anos 90.

Os dados da presente pesquisa, restritos às ações diretas, mas atualizados até de-

⁹⁵ $t = 55.14$, g.l. = 3479.

⁹⁶ Foi o caso, por exemplo, da ADI 1229. Segundo os autores: *Esta ação foi protocolada em 1995 e trata da contratação de servidores públicos no estado de Santa Catarina. Em dezembro de 1995, o ministro Pertence fez o primeiro pedido de vista. Em agosto de 2007, o processo passou para as mãos do ministro aposentado Eros Grau e, em junho de 2010, para a ministra Cármen Lúcia. Em outubro de 2011, o pedido de vista foi devolvido. Em abril de 2013, o pedido de liminar foi julgado 18 anos após o início do processo e com mais de 15 anos em pedidos de vista.*

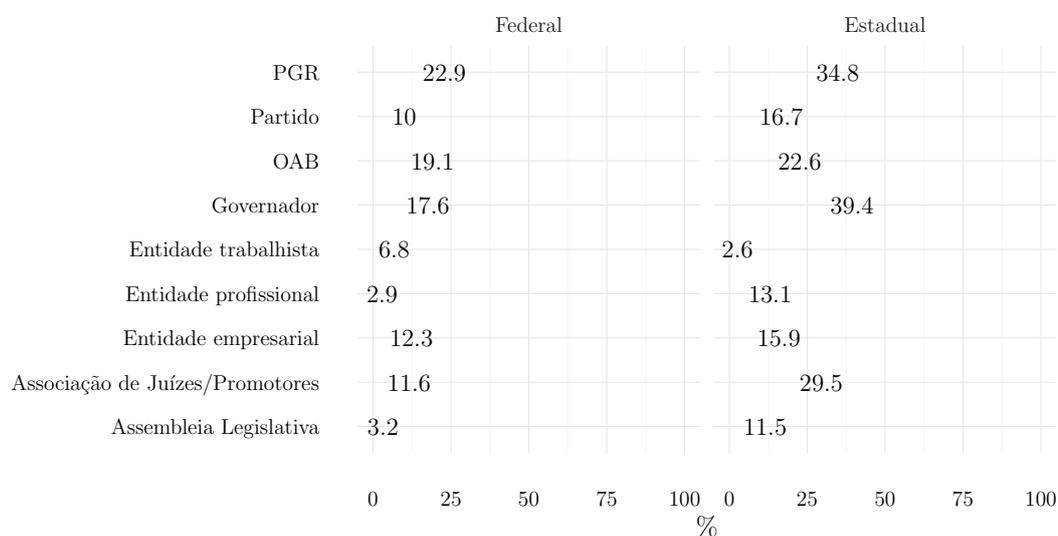
Figura 15 - Número de pedidos de vista por ano e curva de regressão local, ADIs e ADOs, 1988-2015.



zembro de 2015, confirmam algumas das sugestões antes mencionadas no que diz respeito ao tempo e resultado. Processos sem pedido de vista tendem a demorar menos para encontrar decisão final, com uma mediana de 1016 dias. Já os casos cujo julgamento em plenário é interrompido por vista de um ou mais Ministros tendem a levar mais um bom tempo para chegar ao final, apresentando mediana de 1561 dias, ou seja, quase dois anos de diferença. No plano dos julgamentos em si, a presença desse mecanismo procedimental não é desprezível: 32,3% dos processos com pedido de vista obtêm algum decisão final bem sucedida, com total ou parcial procedência; para os casos sem pedido de vista, tal indicador alcança 21%. Examinando a dinâmica desse instrumento ao longo do tempo, também se constata variação significativa, presente na figura 15, com picos no início da década de 90 em 2004 e em 2015. Excetuado o primeiro ponto, os outros dois coincidem com momentos de renovação da Corte ou ingresso de novos membros, precisamente aqueles que mais usaram esse expediente em tais anos. É interessante notar, de todo modo, que não se percebe uma tendência unívoca no tempo, por exemplo, um crescimento no mesmo sentido do aumento da carga processual do Tribunal. Do ponto de vista estratégico, a questão relevante é que o pedido de vista confere ao juiz singular um quase “poder de veto” nos julgamentos, permitindo, na prática, a obstrução da matéria por tempo praticamente ilimitado⁹⁷. Embora não se possa descartar a intenção sincera de alguns pedidos estarem voltados ao estudo do tema, também não há como ignorar o uso estratégico desse

⁹⁷ O caso recente de maior repercussão quanto ao uso do pedido de vista para obstrução foi a ADI 4650, proposta pela OAB sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Já formada maioria pela procedência da ação, Gilmar Mendes pediu vista do processo, em abril de 2014, interrompendo o julgamento por mais de um ano. Tal iniciativa motivou, inclusive, a organização de uma campanha nas mídias sociais e imprensa alternativa.

Figura 16 - Taxa relativa de sucesso em liminar por requerente, federal x estadual, 1988-2015. (%)



instrumento procedimental.

Para além do resultado obtido no julgamento final das ações, os atores que buscam a Corte podem ser considerados bem sucedidos pela obtenção de decisões liminares ou cautelares, de natureza provisória - monocráticas ou confirmadas pelo plenário -, mas que suspendem a eficácia do ato normativo questionado. Não é incomum que ocorra, num primeiro momento, a concessão de medidas liminares e, no curso do processo, a legislação discutida seja alterada. Nessa hipótese, a ação acaba sendo julgada prejudicada por perda de objeto, mas o requerente pode ser considerado bem sucedido se conquistou a liminar. Também é recorrente que casos estaduais com liminar fiquem parados por anos, aguardando julgamento final, que acaba sendo, em geral, pela confirmação do posicionamento anterior.

A figura 16 mostra a Taxa de Sucesso absoluta dos diferentes legitimados na obtenção de liminares. Há semelhanças relevantes com as taxas relativas ao resultado final das ações. Governadores, PGR e Associações de Juízes e Promotores alcançam a maior proporção de liminares em matéria estadual. Considerando as possibilidades descritas acima, especialmente a alteração da legislação e perda de objeto, tais taxas reforçam ainda mais a desigualdade na performance dos atores políticos ao buscar o Supremo. Ou seja, além de patamar mais elevado nos resultados finais, mesmo quando os processos são extintos, esses três atores tendem a alcançar suas pretensões através das medidas cautelares, isso, sempre é válido ressaltar, quando o foco recai sobre matéria estadual. Concretamente, 47.2 % dos processos com liminar total ou parcialmente deferida obtêm julgamento de total ou parcial procedência. Segue, em importância proporcional, para casos com liminar, exatamente aqueles que acabam julgados prejudicados ou não conhecidos,

normalmente por mudança na legislação, alcançando 31.6%. De modo geral, portanto, há obtenção de liminar é um indicativo importante de um resultado final favorável e, desde logo, representa uma vitória, ainda que parcial e precária do postulante, que através da medida cautelar afasta efeitos decorrentes do ato normativo posto em discussão.

Além disso, em termos médios, a concessão de uma cautelar também está relacionada ao tempo de duração do processo. A mediana de dias até decisão final para casos sem liminar é de 670, enquanto para os feitos com deferimento da medida é de 2298.5. Por um lado, o primeiro grupo pode incluir processos rapidamente resolvidos sem decisão de mérito (por ilegitimidade, não cabimento ou outras razões), o que encurta a duração. Mesmo assim, é razoável esperar que, uma vez sustada a eficácia do ato normativo questionado, nem o ator proponente nem o Tribunal vejam necessidade de julgar definitivamente o caso em ritmo acelerado. Antes pelo contrário, a liminar abre uma oportunidade, ao expedidor do ato, de eventualmente corrigir a inconstitucionalidade provisoriamente reconhecida.

A Lei n. 9868/1999 consolidou uma opção adicional ao julgador quanto às respostas possíveis em pedidos de cautelares/liminares nas ações diretas. Trata-se de um rito especial, para casos de relevância da matéria, com prazos processuais menores, que, supostamente, deveria levar a julgamentos mais rápidos⁹⁸. Tal sistemática de processamento dispensa a realização de dois julgamentos - um para a liminar e outro final -, permitindo ao Relator submeter o processo definitivamente ao Plenário. A criação desse instituto esteve ligada a duas ideias: a) a necessidade de reduzir o número de liminares; e b) buscar maior celeridade no julgamento das ADIs, evitando-se o costumeiro e longo intervalo de tempo entre a medida de urgência e apreciação final, identificado no parágrafo anterior. Segundo [Falcão, Hartmann e Chaves \(2014\)](#):

Da perspectiva histórica, esse artigo adveio, a partir do diagnóstico supramencionado, da necessidade de aumentar a celeridade na tramitação de ações diretas de inconstitucionalidade, inclusive por omissão, e de ações declaratórias de constitucionalidade que passam por crivo especial de relevância. Exemplo constantemente utilizado nos debates prévios à Lei era o julgamento de ações referentes a medidas provisórias. Isso porque, pelo entendimento da Corte, uma vez convertida, ação cujo objeto era MP perde seu objeto.

Porém, apenas o primeiro dos objetivos parece ter sido alcançado em alguma medida: o número de julgamentos de liminares caiu, mas os casos não chegam mais rapidamente a julgamento. Ao analisar diversas medidas relativas ao rito do art. 12, seja de

⁹⁸ Eis o texto legal: *Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.*

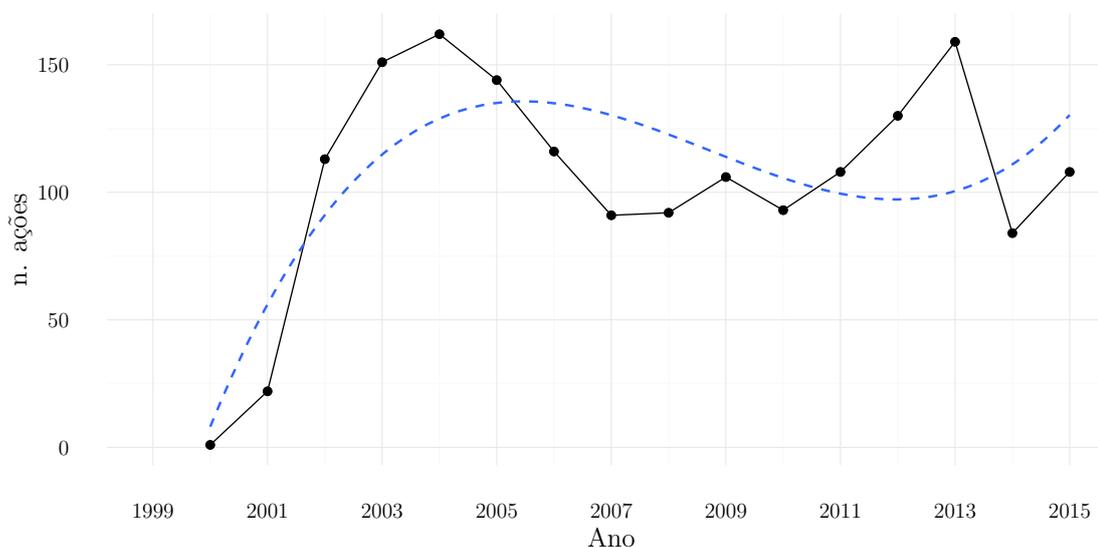
forma agregada, por Ministro, ou ao longo do tempo, tais autores inferem que “*é possível apontar tendência de que o tempo estimado de julgamento das ações relevantes de controle de constitucionalidade não tem sofrido o efeito esperado*” e que “*da perspectiva estrutural, é de se colocar em xeque a suficiência atual da medida legal para seus propósitos originários*” (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014).

Os dados atualizados até o final de 2015 corroboram tais conclusões. A figura 17 mostra um expressivo crescimento no uso do rito entre 2002-2004, com uma retomada na direção ascendente entre 2011-2013, após certa estabilização na segunda metade dos 2000. Curioso observar a queda em 2014, ano de publicação do Relatório acima referido, mas um novo crescimento em 2015. O atendimento à primeira intenção, redução de liminares, constata-se na comparação entre o número recorrente de medidas deferidas antes e depois do *boom* do art. 12. Entre 1990 e 2000, as cautelares concedidas sempre superaram a faixa de 60 por ano. Em 2001, já sob a vigência da nova regra, esse número baixou para 49, seguido de 50 em 2002 e 21 em 2003. Entre 2004 e 2014, não foram deferidos mais do que 20 pedidos por ano, faixa ultrapassa somente em 2015, mas ainda assim com apenas 22 casos.

Já o segundo motivo da criação do instituto - trazer maior celeridade - é ponto de controvérsia. Falcão, Hartmann e Chaves (2014) sugerem que a medida não tem se mostrado de todo eficaz, embora também apontem uma redução no tempo entre adoção do rito e decisão para os anos mais recentes. Notável, quanto ao desatendimento dos prazos, é a existência de processos que demoraram mais de 12 anos (num máximo de 15 naquela pesquisa) para receber julgamento, desde que submetidos ao art. 12. Porém, os resultados de tal pesquisa parecem sofrer de um “viés de seleção”, olhando apenas para os processos que tramitam no rito especial e desde sua adoção, sendo, portanto, inconclusivos. Atualizando as informações para ADIs e ADOs até o final de 2015, uma comparação no tempo total de duração dos processos submetidos e não submetidos ao art. 12, desde 2000, ano subsequente à edição da lei, nota-se que, de forma agregada, os feitos sob tramitação especial andam mais rápido (mediana de duração em dias de 322, contra 727; média de 451, contra 322). Porém, tal comparação ofusca uma amostra desbalanceada, devida à própria ascensão da adoção do rito. Nesse sentido, um teste *t* não rejeita a hipótese nula de que as médias são iguais (*p* valor = 0.24).

Boa parte dos trabalhos empíricos que examinam as Ações Diretas de Inconstitucionalidade apontam a relevância das posições adotadas pelo PGR para o resultado das ações. Em geral, os comentários da literatura baseiam-se nas taxas de sucesso desse ator nas ações que ele propõe. Isso, porém, é insuficiente para inferir que seu entendimento sobre a matéria posta é determinante ou relevante para o julgamento. Olhar para os pareceres emitidos nas ações que o próprio PGR inicia também não acrescenta informação. A questão fundamental, aqui, é saber se o Parecer do PGR é um bom preditor do resultado das ações propostas por outros atores. Essa pergunta é parcialmente enfrentada nesta

Figura 17 - Número de ADIs e ADOs submetidas ao rito do art. 12, com curva de tendência ajustada, 1988-2015.



seção.

Em primeiro lugar, importa saber que tipos de posicionamentos transparecem no parecer do PGR. É possível classificá-los em duas categorias básicas: a opinião do Procurador quanto ao conhecimento da ação, ou seja, quanto à possibilidade do Tribunal julgá-la; o parecer sobre o mérito propriamente dito, se o pedido deve ser acolhido totalmente, em parte ou rejeitado. Enquanto a tabela 9 cruza a posição do PGR sobre o conhecimento da ação e o resultado do julgamento, a tabela 10 mostra a relação do posicionamento sobre o mérito⁹⁹. Quando o Procurador Geral opina pela extinção do feito, ilegitimidade do requerente, não conhecimento, perda de objeto ou prejuízo da ação, o resultado tende ser um juízo negativo da Corte quanto ao conhecimento da matéria (não conhecida ou prejudicada). A posição quanto ao mérito também é relevante. Mais de 80% dos casos em que foram registrados pareceres pela improcedência tiveram resultados negativos (improcedência, não conhecimento ou prejudicada), enquanto os feitos com opinião pela procedência acumularam sucesso total ou parcial em mais de 70% das ocasiões. É possível inferir que, para os casos mais típicos, o parecer do PGR é um bom preditor do

⁹⁹ O sistema de informações do STF não é completo quanto a tais indicadores, inexistindo informação exata e precisa sobre o parecer do PGR para todos os casos. Nesse sentido, não foi possível distinguir, para aqueles processos sem informação, se não houve apresentação de Parecer ou se a informação simplesmente não está disponibilizada. Além disso, nem sempre há posição sobre as duas dimensões. Em geral, quando a opinião é sobre prejuízo ou não conhecimento da ação, o PGR não se pronuncia sobre o mérito. Há casos, porém, em que o Procurador-Geral opina pelo não conhecimento, mas pela procedência, caso o Tribunal entenda por julgar.

Tabela 9 - Parecer do PGR (conhecimento) e resultado. Ações decididas de outros requerentes. 1988-2015.

	Con.	Ext.	Ileg.	N.con.	P.obj.	Prej.	Total
Imp.	196	0	0	18	1	1	216
	14.8%	0.0%	0.0%	9.6%	0.5%	0.8%	
N.con.	153	18	27	109	29	32	368
	11.6%	47.4%	81.8%	58.0%	14.9%	25.6%	
Prej.	237	14	4	43	162	84	544
	17.9%	36.8%	12.1%	22.9%	83.1%	67.2%	
Proc.	566	5	1	9	1	5	587
	42.8%	13.2%	3.0%	4.8%	0.5%	4.0%	
Proc.p	171	1	1	9	2	3	187
	12.9%	2.6%	3.0%	4.8%	1.0%	2.4%	
Total	1323	38	33	188	195	125	1902
	69.6%	2.0%	1.7%	9.9%	10.3%	6.6%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

resultado da ação.

Analisados os resultados gerais mais agregados quanto à propositura, processamento e decisões de ADIs e ADOs, vale detalhar informações adicionais para algumas categorias de requerentes. Antes de adentrar ao tema dos conflitos federativos levados ao Supremo, as subseções seguintes comentam casos propostos por Governadores, Procuradores, Partidos e Entidades. Ao final, também descrevo especificidades detectadas nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade e em Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental.

3.1.1 Governadores

Uma vez percebida a importância dos Governadores na ativação da Corte, assim como constatadas suas taxas de sucesso mais altas nas questões estaduais, também vale observar mais atentamente alguns detalhes no processamento e julgamento desses casos. Em primeiro lugar, considerando a pessoa que ocupa o cargo, os dados mostram a existência de uma multiplicidade de políticos para diferentes mandatos (7 ciclos eleitorais) em todos os 26 estados e no Distrito Federal. Uma abordagem distinta daquela voltada ao processo judicial, agregando outras informações políticas, institucionais, sociais, econômicas e demográficas, compreende o capítulo quinto. Nesta subseção, o foco recai nas próprias ações direitas, ou seja, no momento posterior ao ajuizamento.

ADIs e ADOs propostas por Governadores somam 1228 processos, dos quais 87.38% tratam de dispositivos contidos em leis, constituições ou emendas constitucionais. Esses

Tabela 10 - Parecer do PGR (mérito) e resultado. Ações decididas de outros requerentes. 1988-2015.

	Imp.	P.proc.	Proc.	Total
Imp.	151	11	35	197
	76.6%	5.6%	17.8%	14.6%
	40.7%	4.8%	4.7%	
N.con.	80	27	57	164
	48.8%	16.5%	34.8%	12.2%
	21.6%	11.8%	7.6%	
Prej.	82	51	109	242
	33.9%	21.1%	45.0%	18.0%
	22.1%	22.4%	14.6%	
Proc.	25	56	491	572
	4.4%	9.8%	85.8%	42.4%
	6.7%	24.6%	65.6%	
P.proc.	33	83	57	173
	19.1%	48.0%	32.9%	12.8%
	8.9%	36.4%	7.6%	
Total	371	228	749	1348
	27.5%	16.9%	55.6%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

são aqueles que podem ser classificados como ações dos Executivos estaduais no sentido de contestar os *outputs* do processo decisório legislativo estadual. São os textos normativos deliberados no âmbito das relações executivo-legislativo¹⁰⁰. Nesse escopo, o caso hipoteticamente típico das situações judicializadas por governadores corresponde a projetos de lei estadual propostos por legisladores em temas de iniciativa do Executivo, ou matérias iniciadas pelo Governador, mas que tenham recebido emendas parlamentares, ambos aprovados pela Assembleia, vetados total ou parcialmente, e com veto derrubado. Nessa situação, derrotado na disputa política local, o Executivo tem incentivos relevantes para buscar apoio do Supremo, como discutido no capítulo seguinte.

Em termos agregados, 38% dessas ações foram julgadas procedente ou procedente em parte entre 1988 e 2015, 6% receberam decisão de mérito improcedente e 28% foram declaradas prejudicadas ou não conhecidas. A figura geral para tais atores, portanto, parece positiva quanto à resposta modal da Corte para suas pretensões jurídicas, embora mais de 1/4 dos feitos aguardem julgamento. Para decisões liminares, o resumo também

¹⁰⁰ A proporção restante de ações tem como objeto dispositivos de Decretos do Executivo, Resoluções das Assembleias ou do Poder Judiciário e mesmo atos administrativos (com ou sem características de generalidade) de diversos órgãos. Embora possam ter conteúdo político relevante, refogem ao plano da interação entre os poderes.

Tabela 11 - Resultado por Área temática. ADIs e ADOs dos Governadores. 1988-2015.

	Adm.J.	Adm.P.	Pol.	Econ.	Trab.	Prev	Soc.C	Total
Ag. julg.	35	116	5	105	7	4	71	345
	10.1%	33.6%	1.4%	30.4%	2.0%	1.2%	20.6%	28.1%
	28.2%	23.0%	21.7%	34.4%	46.7%	10.3%	38.8%	
Imp.	8	31	3	16	2	2	10	75
	10.7%	41.3%	4.0%	21.3%	2.7%	2.7%	13.3%	6.1%
	6.5%	6.2%	13.0%	5.2%	13.3%	5.1%	5.5%	
N. con.	15	52	4	41	0	5	17	135
	11.1%	38.5%	3.0%	30.4%	0.0%	3.7%	12.6%	11.0%
	12.1%	10.3%	17.4%	13.4%	0.0%	12.8%	9.3%	
Prej.	27	80	2	65	0	12	13	209
	12.9%	38.3%	1.0%	31.1%	0.0%	5.7%	6.2%	17.0%
	21.8%	15.9%	8.7%	21.3%	0.0%	30.8%	7.1%	
Proc.	32	185	7	67	5	14	58	383
	8.4%	48.3%	1.8%	17.5%	1.3%	3.7%	15.1%	31.2%
	25.8%	36.7%	30.4%	22.0%	33.3%	35.9%	31.7%	
Proc. part.	7	40	2	11	1	2	14	81
	8.6%	49.4%	2.5%	13.6%	1.2%	2.5%	17.3%	6.6%
	5.6%	7.9%	8.7%	3.6%	6.7%	5.1%	7.7%	
Total	124	504	23	305	15	39	183	1228
	10.1%	41.0%	1.9%	24.8%	1.2%	3.2%	14.9%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor. Foram suprimidas as colunas Separação de Poderes e Criação de Estados e Municípios, de menor expressão numérica.

não é dos piores, com mais de 37% das ações recebendo decisão de deferimento total ou parcial, embora outros quase 35% fiquem sem decisão, seja por aguardar manifestação do Tribunal, ou por tramitarem segundo a regra do art. 12 da Lei 9.868/99. Relevante notar que mais da metade das situações em que houve deferimento de liminar são também julgadas procedentes, confirmando-se a associação entre essas variáveis para os governadores. Ou seja, ressalvados os casos em que há mudança normativa ocasionando a perda de objeto da ação, a obtenção de liminar é um forte indicativo de que o tribunal acolherá o pedido de mérito, ainda que venha a demorar tempos.

Outra abordagem agregada significativa é o recorte temático dos processos, considerando os resultados obtidos. A tabela 11 mostra o cruzamento entre as principais categorias. Assuntos relacionados à Administração Pública são os mais presentes e que concentram os julgamentos de procedência. Quando somados à Administração da Justiça, ultrapassam o marco de 50% dos processos. Temas econômico-tributários aparecem na sequência, alcançando um patamar menor de procedência e parcial procedência.

A série histórica para o número de ações ajuizadas e julgadas por ano guarda semelhança com o plano geral para casos estaduais. A figura 18 mostra o número das decisões na linha contínua e dos novos processos no tracejado. Ou seja, uma linha traz

informações sobre o comportamento do Tribunal, enquanto a outra releva atividades dos Chefes de Executivo. O pico de proposituras em 1990 traduz a atuação dos governadores na contestação de regras das novas constituições. Em 2002, ocorre novo pico para as duas variáveis, sendo o maior quantitativo dos decididos até o presente. No período subsequente, até 2007, as deliberações da Corte superam as iniciativas dos requerentes. O fato da figura mostrar aspectos, no tempo, do comportamento de dois atores distintos é relevante: trata-se de agentes com dinâmicas próprias, interesses diversos e sujeitos à incentivos particulares. Por exemplo, enquanto o Tribunal pode estar respondendo a uma sazonalidade decorrente de suas composições, de mudanças em sua própria Presidência ou mesmo do volume de trabalho¹⁰¹, os diversos governadores, agregados numa mesma categoria, atendem a realidades regionais distintas, submetidos ao ciclo eleitoral e múltiplos jogos políticos. De todo modo, é relevante observar o declínio do acesso ao Supremo por esses atores durante a maior parte da década passada, desde 2003, momento em que o acumulado de decisões sobre matéria estadual (ou seja, a formação de jurisprudência sobre parte significativa dos temas recorrentes) alcança patamares mais expressivos. Somente a partir desta década é que o número de proposições volta a subir, até 2013. Ao final, embora sugestiva, a série histórica não permite discriminar que fatores estão relacionados à tendência de baixa nos anos 2000, nem se parte dessa diminuição pode ser atribuída a algum efeito informacional da jurisprudência.

Os dados agregados ocultam as diferenças existentes nas dinâmicas de ajuizamento pelos estados. A tabela 12 dispõe a frequência de ações propostas pelas unidades de federação que ultrapassam a marca de 5% dos casos. O topo desse ranking é quase totalmente composto pela região sul e sudeste, com maior população, eleitorado e economias mais expressivas e diversificadas. As exceções são Rondônia, do norte, criado em 1982, ocupando o quinto lugar, e Minas Gerais, importante estado do sudeste, mas que não ultrapassa o corte percentual, situado na décima primeira posição. O quadro também indica o nível de concentração regional das ações dos governadores, com 8 UFs comportando aproximadamente 67% dos casos.

Ao identificar mudanças em relação ao quadro da década de 1990, [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#) levantam hipóteses para explicar as variações dos números entre os vários estados, com base em dados de ADIs atualizados para 2005. A sugestão mais profícua é a de que as ações dos governadores podem estar funcionando como *“instrumento [...] da dinâmica de conflito político entre o executivo e legislativo estaduais, permitindo uma recorrente revisão judicial de decisões legislativas, sobretudo acerca da estrutura adminis-*

¹⁰¹ Um aspecto recorrente em todos os recortes gráficos das séries sobre julgamento é o baixo volume de decisões nas ações diretas em 2012. Suspeita-se que tal resultado decorra da atenção dedicada pela Corte ao julgamento da Ação Penal 470 - “mensalão” -, ocupando importante espaço na pauta e várias sessões jurisdicionais.

Figura 18 - ADIs e ADOs dos Governadores por ano de julgamento e ajuizamento, 1988-2015.

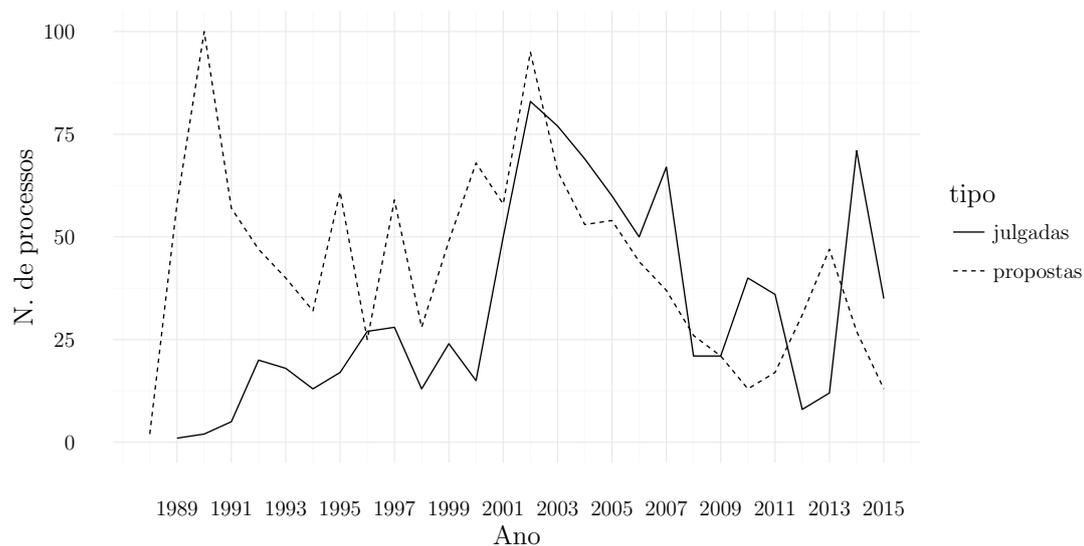


Tabela 12 - ADIs e ADOs dos Governadores por estado (mais de 5%), 1988-2015.

	Frequência	Percentual
São Paulo	142	11.56
Rio Grande do Sul	121	9.85
Santa Catarina	111	9.04
Espírito Santo	103	8.39
Rondônia	97	7.90
Distrito Federal	94	7.65
Paraná	82	6.68
Rio de Janeiro	78	6.35
Total	1228	100.00

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

trativa estadual”, o que seria reforçado pela constatação de maior frequência de ações em contextos de coalizões políticas instáveis. Uma primeira deficiência da análise é supor que haveria “revisão judicial de decisões legislativas” pelo simples fato da propositura da ação. Embora o indicativo, como atualizado nesta tese, seja de maiores taxas de sucesso por governadores, tal dado não é capaz de elucidar se as distintas conjunturas políticas afetam, de maneira consequentemente diferenciada, as próprias decisões judiciais. Uma coisa é a pretensão do governador solucionar um conflito na via judicial; outra é a decisão legislativa ser efetivamente revisada. Apenas o exame dos julgamentos (ou decisões liminares) pode oferecer respostas sobre esse aspecto.

De volta aos oito estados mais frequentes, as taxas de sucesso relativo (considerando apenas casos decididos) são de: 59.2% (SP), 57.5% (RS), 50% (ES), 51.4% (RO), 69.6% (DF), 46.2% (PR) e 59.7% (RJ). Nesse contexto, passada mais uma década de novas ações e julgamentos, investigando-se também como foram as decisões, não há elementos suficientes para confirmar a ideia de que os governadores de coalizões políticas mais frágeis efetivamente resolvem seus conflitos e obtêm revisões judiciais em seu favor. As taxas agregadas de sucesso por estados aparentam ser, nesse exame preliminar, relativamente independentes do perfil geral das coalizões. Ou seja, embora derrotas legislativas locais possam levar governadores à procura o Supremo, isso não significa que seus pedidos encontraram acolhida na mesma proporção de tal procura ou do quanto difícil seja o contexto político local.

Quanto ao aspecto temporal, inicialmente apontado na figura 11, os casos iniciados pelos governadores sobre matéria estadual, em geral, demoram mais para encontrar julgamento do que para outros tipos de requerentes. A mediana para decisão final é de 2100 dias. Para apreciação de liminares, é de 29 dias. Ou seja, em torno de um mês até decisão sobre liminar, mas vários anos para julgamento final do caso. É válido notar que os governadores concentram parcela expressiva dos casos em que há concessão de medida cautelar para suspender a eficácia de determinado ato normativo, o que se confirma em julgamento de procedência depois de alguns anos, ou que impele os atores políticos locais à reabertura do jogo executivo-legislativo, editando nova legislação, o que implica na perda de objeto da Ação Direta (julgada prejudicada).

3.1.2 Procuradores

Único legitimado para iniciar o controle concentrado de constitucionalidade até 1988, o Procurador-Geral da República é um importante ator na ativação da Suprema Corte, tendo proposto 1115 ADIs e ADOs entre 1988 e 2015, figurando como o tipo de requerente singular mais bem sucedido nessas ações (figuras 12, 13 e 14). De início, vale notar quais principais *issues* - segundo área temática - tal ator demanda e se existem

Tabela 13 - ADIs e ADOs do Procurador Geral da República por área temática, estadual x federal, 1988-2015.

	Estadual	Federal	Total
Administração da Justiça	242	71	313
	77.3%	22.7%	28.1%
Administração Pública	327	59	386
	84.7%	15.3%	34.6%
Criação de Estados ou Municípios	40	0	40
	100.0%	0.0%	3.6%
Disputas político-partidárias	27	14	41
	65.9%	34.1%	3.7%
Econômico-tributárias	78	29	107
	72.9%	27.1%	9.6%
Mundo do Trabalho	4	10	14
	28.6%	71.4%	1.3%
Previdência	18	8	26
	69.2%	30.8%	2.3%
Separação de Poderes	44	1	45
	97.8%	2.2%	4.0%
Sociedade civil	108	35	143
	75.5%	24.5%	12.8%
Total	888	227	1115

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

diferenças de *performance* segundo o nível federativo das leis e atos normativos questionados. A tabela 13 revela que o PGR não segue exatamente o padrão global quando consideradas quais são as questões substantivas. Aqui, o foco sobre Administração da Justiça, Sociedade Civil e criação de Estados e Municípios aumenta. Apesar da categoria sobre sociedade civil incluir vários e diversos assuntos, os resultados sugerem um papel mais “institucional” da Procuradoria, propondo ações em matérias sobre a organização e funcionamento da maquinaria estatal e quanto à conformidade de inovações legislativas e normativas no bojo do sistema brasileiro de *civil law*, com a Constituição da República em seu ápice.

Essa mesma razão pode ajudar a compreender os resultados da tabela 14, que considera o “fracasso” ou “sucesso” (julgamento de procedência ou parcial procedência x improcedência e outras decisões sem mérito) nas ações de acordo com o nível federativo dos dispositivos tratados. Apesar de proporções bastante equilibradas entre as categorias (aproximadamente 33% cada), os fracassos estão mais concentrados nos temas federais

Tabela 14 - ADIs e ADOs do PGR por resultado obtido, estadual x federal. 1988-2015.

	Estadual	Federal	Total
Sucesso	317	45	362
	87.6%	12.4%	32.5%
Fracasso	35.7%	19.8%	
	281	90	371
	75.7%	24.3%	33.3%
Sem decisão	31.6%	39.6%	
	290	92	382
	75.9%	24.1%	34.3%
Total	32.7%	40.5%	
	888	227	1115
	79.6%	20.4%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

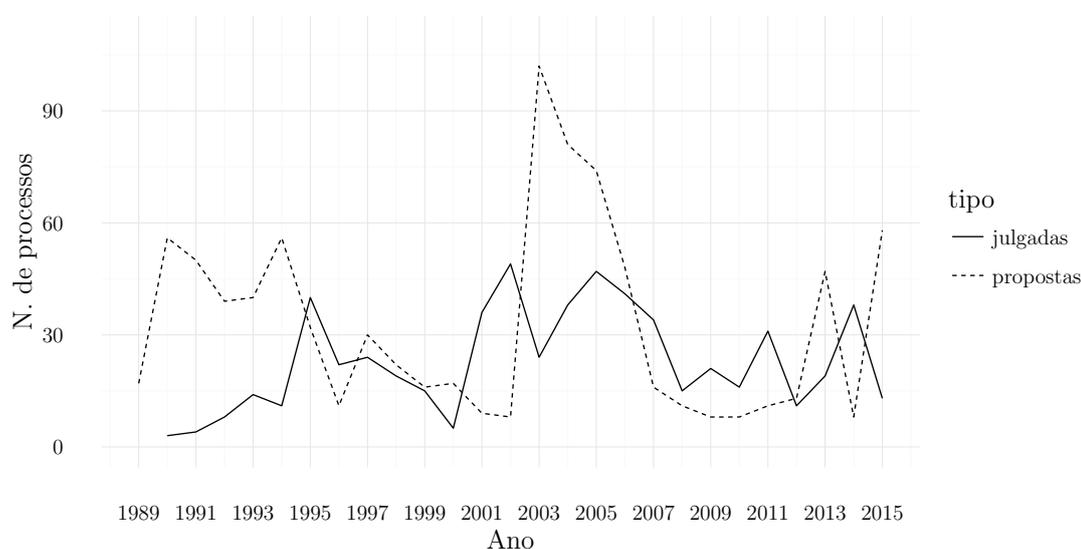
e os sucessos predominam nos processos estaduais¹⁰². Em conjunto com a sugestão anterior, pode-se hipotetizar que o papel institucional atribuído ao PGR mostra sua força exatamente quando ele pede ao Supremo que afaste a aplicação de regulações estaduais que, em suas razões, não estão obedecendo a posição hierarquicamente superior da Constituição nacional. É relevante lembrar que, nas regras imediatamente anteriores à Carta de 1988, o Procurador era o único ator legitimado à postular o controle concentrado de constitucionalidade, especialmente de leis e atos normativos estaduais. Ou seja, toda a jurisprudência e doutrina pré-constitucionais sobre o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, desenvolvida durante o regime militar, esteve imersa num ambiente de exclusividade do PGR como ator legitimidade, desde então entendido como cumpridor de um papel de “advogado da Constituição”.

Essa possibilidade explicativa é carregada de sentido e implicações para a compreensão do funcionamento da organização federativa brasileira. Por essa perspectiva, é possível afirmar que este importante *player* institucional não esteja originariamente voltado à judicialização da grande política - como seria o caso dos partidos ou, em alguma medida, de entidades de classes e representações da sociedade civil -, mas, na maior parte do tempo, tenha somente desenvolvido suas atribuições legais como engrenagem do próprio aparato estatal.

Outra informação relevante sobre os resultados das ações do PGR diz respeito à relação entre medidas cautelares e decisão final. Aqui, 51.5 % dos casos com liminares deferidas totalmente ou em parte também receberam julgamento de total ou parcial pro-

¹⁰² Pearson Qui-quadrado = 20.78, com 2 graus de liberdade.

Figura 19 - ADIs e ADOs estaduais do PGR por ano de julgamento e ajuizamento, 1988-2015.



cedência, no mérito. No que tange à duração, os indicadores são de maior celeridade ao se comparar com governadores. A mediana para decisão de cautelar é de 15 dias; já para julgamento final, de 1338 dias. Por fim, como indica a tabela 15, os casos de sucesso estão concentrados em temas estaduais, enquanto as matérias federais acumulam mais processos que ainda aguardam julgamento.

A figura 21 mostra a série histórica de proposituras e julgamentos relacionados ao PGR. Há uma significativa concentração entre os anos de 2003 e 2005, durante a gestão do Procurador-Geral Cláudio Fonteles. Excluído esse período, a relevância numérica desse ator equipara-se a outros, como os partidos políticos. Essa circunstância sugere que, para além de atribuições funcionais gerais, a atuação efetiva nas ações diretas está fortemente ligada à pessoa que ocupa o cargo e, em alguma medida, ao contexto político de cada momento. Note-se, ainda, que a figura trata apenas das questões estaduais, ou seja, daqueles casos em que o PGR potencialmente ajuíza ações contra os Estados e em favor da União, no sentido de garantir uniformidade no ordenamento jurídico. Quanto ao segundo indicador, há mais julgamentos no início da série e entre 2002 e 2007, porém, o comportamento das curvas é mais estáveis do que no caso das proposituras de ações.

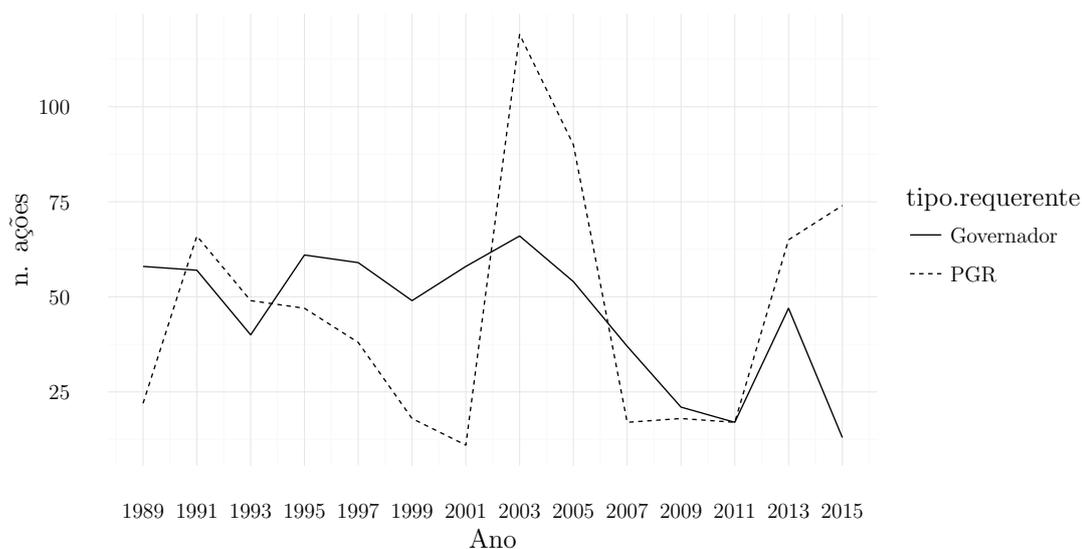
Vianna (1999a) e Vianna, Burgos e Salles (2007) identificam a preponderância de um caráter racionalizador na atuação dos Procuradores, precisamente no enfrentamento de inconstitucionalidades estaduais. Ao analisar os estados de origem dos atos normativos impugnados, tais autores também sugerem a ocorrência de um “duplo controle” da produção legislativa subnacional, numa conjugação de esforços entre governadores e PGR. Com mais uma década de ações e julgamentos, a ideia de “dobradinha” merece algumas ressalvas. Em primeiro lugar, como sugerido no capítulo segundo, é possível desenhar *ra-*

Tabela 15 - ADIs e ADOs do PGR por área e resultado simplificado.
1988-2015

	Fracasso	Sem decisão	Sucesso	Total
Administração da Justiça	108	92	113	313
	34.5%	29.4%	36.1%	28.1%
	29.1%	24.1%	31.2%	
Administração Pública	129	153	104	386
	33.4%	39.6%	26.9%	34.6%
	34.8%	40.1%	28.7%	
Criação de Estados ou Municípios	19	6	15	40
	47.5%	15.0%	37.5%	3.6%
	5.1%	1.6%	4.1%	
Disputas político-partidárias	11	16	14	41
	26.8%	39.0%	34.1%	3.7%
	3.0%	4.2%	3.9%	
Econômico-tributárias	51	35	21	107
	47.7%	32.7%	19.6%	9.6%
	13.7%	9.2%	5.8%	
Mundo do Trabalho	2	11	1	14
	14.3%	78.6%	7.1%	1.3%
	0.5%	2.9%	0.3%	
Previdência	9	7	10	26
	34.6%	26.9%	38.5%	2.3%
	2.4%	1.8%	2.8%	
Separação de Poderes	7	8	30	45
	15.6%	17.8%	66.7%	4.0%
	1.9%	2.1%	8.3%	
Sociedade civil	35	54	54	143
	24.5%	37.8%	37.8%	12.8%
	9.4%	14.1%	14.9%	
Total	371	382	362	1115
	33.3%	34.3%	32.5%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

Figura 20 - ADIs e ADOs do PGR e de Governadores, 1988-2015.



tionales distintas para cada um desses atores: governadores buscando demarcar posição política ou superar derrotas locais; procuradores travestidos de pretensões mais “institucionais” ou tutelares, de centralização normativa, ou mesmo atendendo à demandas de outros atores. Não é claro, portanto, até que ponto o caráter racionalizador das ações de cada uma dessas categorias segue a mesma lógica, ou, especificamente, até que ponto os pedidos racionalizadores dos Executivos estaduais não são movidos por outras intenções. Objetivamente, os dados atualizados afastam a estrita correspondência ou clara complementariedade entre ações propostas por esses dois tipos de requerentes, uma vez percebida a UF de origem do ato normativo. Embora o Rio de Janeiro continue sendo o primeiro alvo do Ministério Público, a presença de Minas Gerais e Santa Catarina, por exemplo, cresceram. Por fim, na série histórica comparada (figura 20), nota-se que a participação de governadores supera a de procuradores na maior parte dos anos.

3.1.3 Partidos

Uma das importantes novidades da Constituição de 1988 no controle concentrado de constitucionalidade foi autorizar a propositura de ações diretas aos partidos políticos. Por algum tempo, essa inovação criou uma expectativa positiva da judicialização da política, via partidos (e entidades), como meio concreto de ampliação da comunidade de interpretes da Constituições e de pluralização das oportunidades jurídico-políticas de tornar efetivos os direitos e garantias presentes na Carta. Este seria o indicador clássico de judicialização, um dos meios de atuação de minorias parlamentares. A pesquisa empírica, sobretudo mais recentemente, apresentou ressalvas. Antes de investigar os dados atuais,

vale ressaltar alguns aspectos da literatura.

O estudo de [Vianna \(1999a\)](#), cobrindo a primeira década de atividade da Corte, retratou o uso das ADIs pelos partidos como um “*instrumento de afirmação de opiniões e interesses minoritários no executivo e no legislativo federal*”, destacando a prevalência dos partidos de esquerda e das temáticas de Administração Pública, Política Econômica e Competição Política. Quanto aos julgamentos, apontam uma indicação de que “*após 1994, o processo de judicialização da política provocada por este ator, especialmente em matéria federal, tem encontrado maior receptividade por parte do STF*”. A atualização de [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#) prossegue na classificação ideológica dos partidos, constatando a evidente queda do ajuizamento promovido pela esquerda (basicamente o PT), após o início do Governo Lula. Não há, contudo, um exame sobre o julgamento desses casos, sem que se perceba, ao inverso da primeira pesquisa, as baixas taxas de sucesso dos partidos junto ao Supremo, como visto anteriormente.

Alcançando essa dimensão dos julgamentos, [Taylor \(2008\)](#) e [Taylor e Ros \(2008\)](#) mostram que as chances de sucesso jurídico dos partidos são muito baixas, o que se confirma com os dados atualizados até 2015, seja quanto à decisão final ou medidas cautelares. Talvez o mais relevante de tais pesquisas, especialmente a segunda, e relativamente aos partidos, é a distinção dos diferentes “usos da judicialização”. Sobre esse aspecto, concluem os autores:

(...) a pesquisa também apontou certa continuidade em dois usos dados às Adins, naquilo que denominamos usos da judicialização: 1) a *judicialização como tática de oposição*, utilizada para retardar, impedir, desmerecer ou declarar a oposição a determinadas leis; 2) a *judicialização como arbitragem de interesses em conflito*, utilizada para tornar as regras do jogo mais amenas a determinado grupo de interesse. Embora a saliência das políticas públicas para a oposição ao governo Lula tenha reduzido a utilização da judicialização como tática de oposição, não a removeu completamente do leque de táticas políticas da oposição brasileira. Entre os casos mais contestados, houve também um ligeiro aumento na utilização da judicialização para arbitrar interesses, em grande parte em decorrência das mudanças institucionais referentes ao Poder Judiciário e às regras eleitorais. O estudo também aponta a emergência, mesmo que tênue, de uma terceira forma de judicialização, que denominamos 3) *judicialização como instrumento de governo*.

Arantes *in* [Sieder, Schjolden e Angell \(2005\)](#) destaca que o recorte relevante para análise das ADIs dos partidos políticos não é a ideologia, mas o pertencimento ou oposição à coalizão de governo. [Pogrebinschi \(2011\)](#), por sua vez, com foco nos casos federais, até 2009, indica que menos de 10% dos casos encontram sucesso, sugerindo que a capacidade da oposição, junto ao STF, “*reverter as decisões tomadas pelo Parlamento é bastante limitada*”. Tal estudo também reforça a ideia de que a divisão relevante é entre governo e oposição e, ainda, que a Corte “*não demonstra um padrão de decisões que possa ser considerado político no sentido de favorecer mais ou menos partidos de oposição ou de governo*”.

A maior parte dos estudos, como os exemplos acima, dedica atenção prioritária às ADIs propostas pelos partidos em relação aos atos normativos federais, sem tecer distinções relevantes para os casos estaduais, que são o foco deste trabalho. Em ampla e recente pesquisa, [Costa e Benvindo \(2014\)](#) discutem tal diferença, indicando uma concentração dos casos estaduais durante o segundo Governo FHC, movidos majoritariamente por pequenos partidos. Tais autores também notam que as decisões de procedência concentram-se em poucos partidos e estão prioritariamente relacionadas à matéria estadual. A diferença dos resultados para as agremiações relativamente ao nível federativo do ato questionado é expressamente referida:

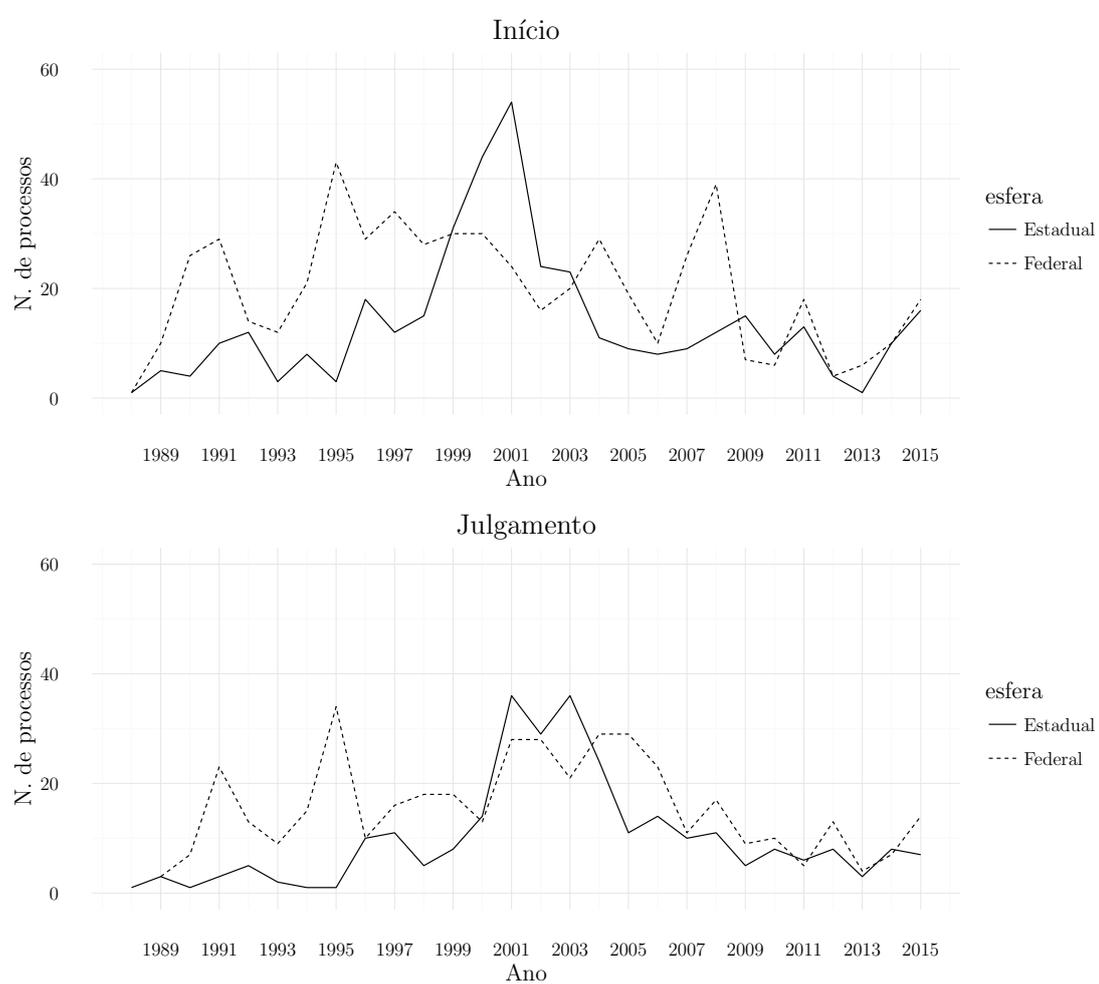
Ao longo de toda a vigência da Constituição de 88, os partidos que mais litigaram não chegaram a anular mais do que seis leis federais por ano e nenhuma das ações que eles propuseram desde o segundo governo Lula chegou a ser julgada procedente na impugnação de atos federais. Essa informação é relevante especialmente porque, no âmbito estadual, já foram julgados procedentes quase 10% dos processos, o que é um índice alto especialmente tendo em vista que só foram julgadas cerca de 20% das ADIs-E ajuizadas nesse período. E um fato a ser notado é que tanto o PSDB quanto o DEM, que são partidos centrais na atual oposição, nunca obtiveram decisão de procedência na impugnação de atos federais, somente de atos estaduais.

Além disso, [Costa e Benvindo \(2014\)](#) complementam ou atualizam [Taylor e Ros \(2008\)](#) sugerindo que os dados mais recentes, posteriores a 2008, apontam uma possível retração nos benefícios políticos das táticas judiciais por partidos opositoristas. Apontam, ao final, uma interpretação distinta para esse resultado, segundo a qual o maior ativismo da Corte, indo além dos pedidos estritos apresentados pelos partidos, representaria um risco crescente de decisões desfavoráveis.

O que é possível acrescentar atualizando os dados com ênfase nas diferenças entre ações sobre matéria federal x estadual? Que diferenças são percebidas ao se olhar para as agremiações segundo o espectro ideológico ou conforme o alinhamento ao governo? Como se comporta o tempo de duração dos processos e a relação entre julgamento final e obtenção de liminares? Que diferenças existem ao longo do tempo?

Entre 1988 e 2015, os casos federais alcançaram a maioria dos processos iniciados pelos partidos (59,3%). Quanto às liminares, a maior fração dos processos foi julgada prejudicada (30,6%), com 24% dos feitos submetidos ao rito do art. 12 e 18% dos pedidos indeferidos. Apenas depois disso é que figuram as categorias de deferimento ou parcial deferimento, alcançando, na soma, aproximadamente 12%. Como identificado pela literatura, a baixa procedência é a característica do julgamento final desses casos, com sucesso, parcial ou total, em aproximadamente 11% das vezes. Além disso, 27,5 % dos casos com liminares deferidas totalmente ou em parte também receberam julgamento de total ou parcial procedência, no mérito. Em termos de duração, esse conjunto a mediana, para liminares, de 22 dias e, para decisões finais, 471,5 dias.

Figura 21 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano de ajuizamento e julgamento, estadual x federal, 1988-2015.



A figura 21 compara proposições e julgamentos das ADIs e ADOs segundo o nível federativo do ato questionado. Nota-se um pico de propositura, quanto aos estados, em 2001, precedido e sucedido de níveis significativamente mais baixos. No campo federal, os números são mais oscilantes, com uma redução no início do Governo Lula e novo pico em 2008. As decisões finais, especialmente no plano estadual, concentram-se nos primeiros anos da década de 2000, de modo semelhante ao padrão geral das ações diretas.

Que partidos buscam a Corte? Aproximadamente 90% dos casos são iniciados por uma agremiação, existindo, porém, dois processos com participação de 7 e 8 siglas distintas. Segundo o recorte ideológico, 45,86% das ADIs e ADOs provém da esquerda, figurando a direita com 29% e o centro com 25%. Em termos de alinhamento ao Executivo, 76% dos processos são iniciados por oposições, aproximadamente 15% dos feitos por partidos não alinhados, independentes ou indefinidos, e apenas em torno de 8% ajuizados por governistas. PT e PDT são os campeões em número, tendo acumulado 196 e 119 processos, respectivamente. As oposições federais mais recentes vêm representadas, na quarta posição, pelo PSDB, com 67 ações. Relevante que o terceiro lugar seja ocupado pelo pequeno PSL, principal responsável pelo pico das estaduais em 2001¹⁰³.

Qual é a *performance* de tais agremiações, seja segundo seu posicionamento ideológico ou alinhamento aos governos? As figuras 22 e 23 revelam as taxas de sucesso relativo - procedência e parcial procedência relativamente aos casos decididos - segundo o nível federativo do ato discutido para cada uma das classificações¹⁰⁴. Os resultados favoráveis são sempre superiores nos casos estaduais, em quaisquer dos recortes efetuados. Partidos de centro obtêm as melhores taxas, em ambos os níveis federativos, seguidos pelas agremiações de direita. A esquerda, que até o início do Governo Lula foi quem mais fez uso das ações diretas, obtêm os piores resultados, mesmo no âmbito estadual.

Apesar dos patamares diferentes no plano federal e estadual, quando observado o recorte ideológico, o ranking permanece o mesmo. Quando o recorte se dá em função do alinhamento ao governo, as distinções mostram-se mais expressivas, o que vem em apoio à ideia de que essa é, concretamente, a classificação que faz mais sentido. As

¹⁰³ Parte expressiva das iniciativas dessa agremiação são idênticas, mas reproduzidas quanto a diversos estados. Trataram de tema relativo ao funcionalismo público estadual, arguindo omissão inconstitucional do Poder Público em promover revisão geral anual de remuneração. Tais casos foram julgados parcialmente procedentes, tendo o Tribunal reconhecido a mora do Chefe do Poder Executivo em promover tais revisões remuneratórias, mas sem determinar sua concessão, todavia, a concessão de fato de tais aumentos.

¹⁰⁴ A classificação do alinhamento ao governo teve com base o pertencimento do partido em questão à coalizão governamental tanto no plano nacional quanto nas UFs. Quando não disponível informações precisas sobre as coalizões estaduais, foram analisadas as coligações eleitorais dos governadores eleitos. Quando não foi possível asseverar a colocação do partido como oposição ao Governador, classificou-se na condição de indefinido. Foi considerada a situação do partido relativamente ao Presidente ou Governador na época do ajuizamento da ação.

Figura 22 - Taxas de sucesso relativo dos partidos por posição ideológica, 1988-2015.

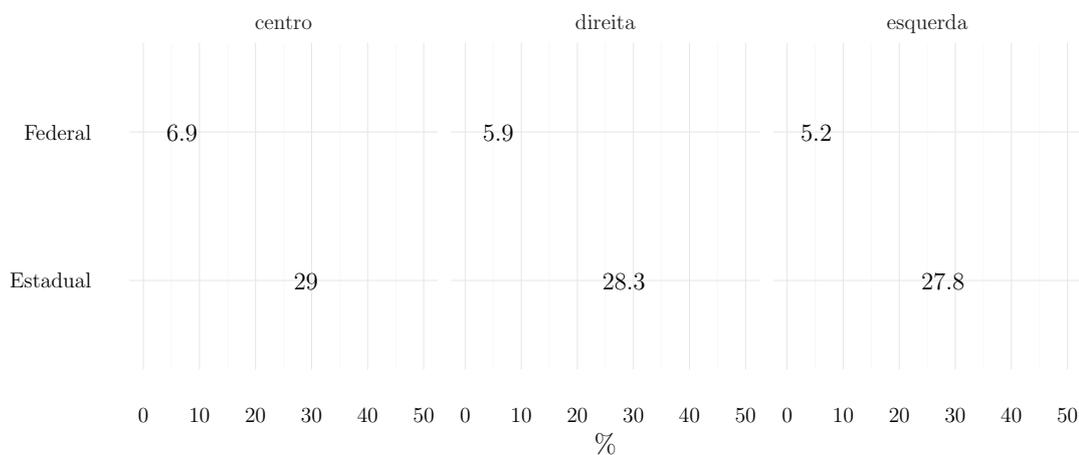
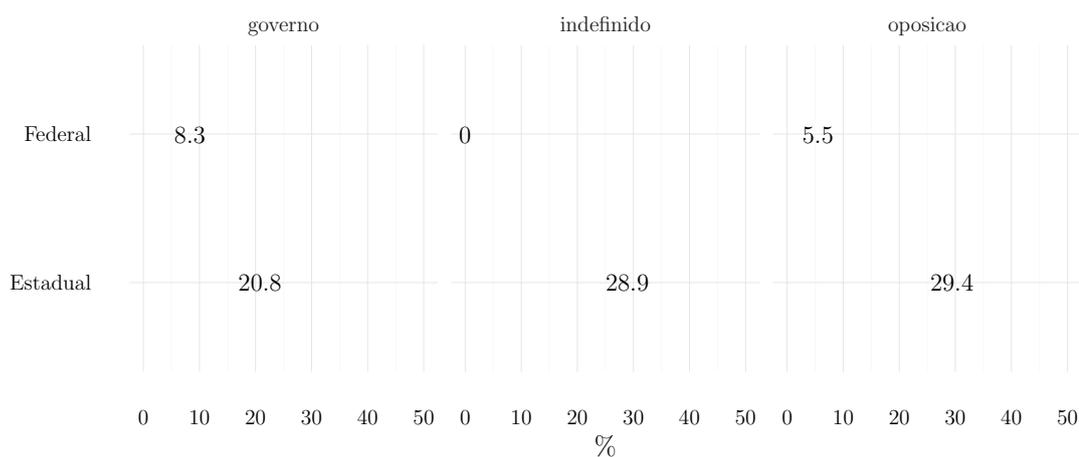


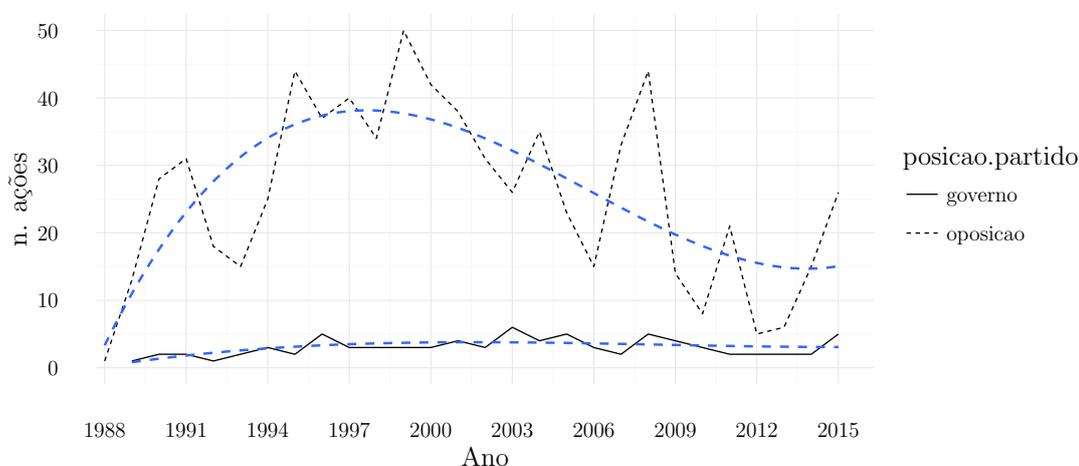
Figura 23 - Taxas de sucesso relativo dos partidos por alinhamento aos governos, 1988-2015.



oposições são mais bem sucedidas em temas subnacionais, mas o governo se sai melhor nas questões nacionais, embora ainda abaixo de 10%. Esse resultado oferece certo apoio à ideia de [Taylor e Ros \(2008\)](#) de que partidos também promovem uma judicialização como arbitragem de interesses ou como instrumento de governo, que inclusive pode ser juridicamente mais efetiva do que seu emprego como tática de oposição.

Outro dado que reforça a relevância da classificação em torno do alinhamento ao governo, no lugar simplesmente do potencial posicionamento ideológico, é a diferença observada ao longo do tempo (gráficos 24 e 25). O início do Governo Lula, em 2003, reduz os incentivos ao PT e partidos de esquerda que integraram a coalizão à buscar o Supremo como tática de oposição, o que fica visível na figura, mobilizando, ao inverso, agremiações como PSDB e DEM à utilização de tal expediente. Mesmo quando os resultados são

Figura 24 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano, governo x oposição, com curvas de tendência ajustadas, 1988-2015.

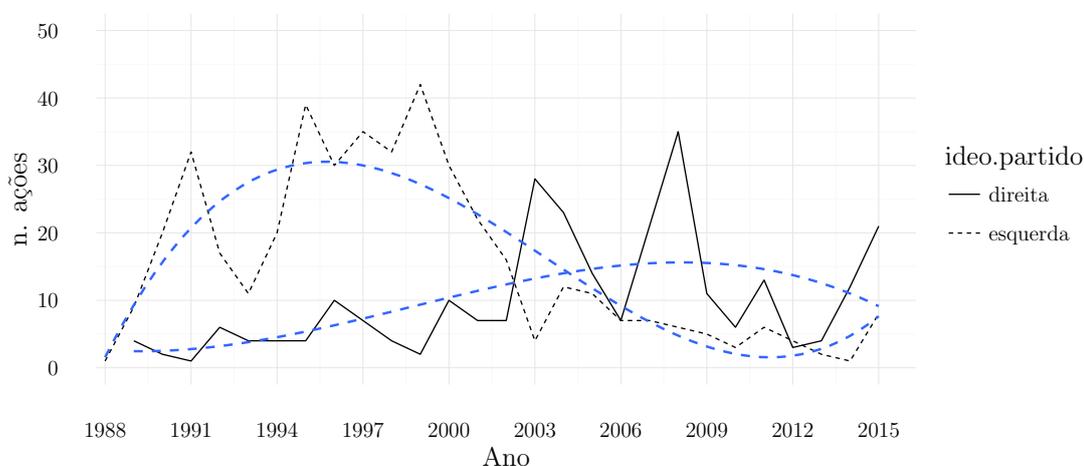


vistos pelo recorte do alinhamento ao governo, nota-se que a última década apresentou um comportamento mais oscilante das oposições, indicando uma tendência de queda nos movimentos de judicialização. Em resumo, o indicativo geral é de que tal tática esteve muito mais ligada ao repertório das oposições de esquerda em geral e petista em particular, do que de outros partidos, mesmo quando fora do governo. A hipótese acessória, que aqui não será investigada, é de que o reconhecimento, pelos atores partidários, das baixas taxas de sucesso jurídico diminuíram o incentivo à judicialização.

3.1.4 Sociedade Civil ou Comunidade Jurídica?

Outra novidade institucional no controle concentrado de constitucionalidade foi a inclusão de confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional do rol de legitimados. O ponto é controvertido. Uma das interpretações, na linha otimista da ampliação da comunidade de intérpretes da Constituição, é que esta seria uma porta de entrada para que *associações civis*, de trabalhadores e empresários, buscassem veicular seus interesses na seara judicial (VIANNA, 1999a). Tal legitimação poderia ser considerada, ainda, junto a outras transformações na base do sistema de justiça (ação popular, ações coletivas, juizados especiais e fortalecimento do Ministério Público), como peça integrante da revolução processual do direito característica de uma soberania complexa,

Figura 25 - ADIs e ADOs dos Partidos por ano, esquerda x direita, com curvas de tendência ajustadas, 1988-2015.



democrática e de representação dúplice, funcional e procedural (VIANNA, 2002)¹⁰⁵. Por outro lado, uma primeira objeção diz respeito à própria natureza dessas entidades e à reprodução, na Constituição, de arranjos do corporativismo brasileiro no acesso direto à Corte (AVRITZER et al., 2013). Não se tratam claramente de movimentos sociais ou associações da sociedade civil, mas, prioritariamente, de entidades organizadas ligadas ao funcionalismo público, trabalhadores privados ou setores patronais. Nessa linha, a jurisprudência defensiva do Supremo, ao firmar os requisitos de pertinência temática, caráter nacional e ilegitimidade de “associações de associações”, apenas reforçou o caráter corporativo dessa representação.

Confederações sindicais estão nominalmente vinculadas e tuteladas no sistema corporativo brasileiro, via Ministério do Trabalho, inclusive. Entidade de classe de âmbito nacional, no contexto da jurisprudência construída, também se restringe às organizações ligadas ao mundo do trabalho, do mercado e das profissões, ficando excluídas as representações e grupos de outras dimensões políticas relevantes. Esse é nosso ponto de partida; e dentro desses limites de representação funcional ou mesmo de “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) é que inferências e conclusões podem ser validadas e verificadas.

Mesmo reconhecendo essas restrições, é possível perceber diferenças internas na propositura, processamento e julgamento das ações propostas por esse grupo. Somando a estes os casos iniciados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, monta-

¹⁰⁵ Segundo Vianna (2002): *Não se trata, pois, de uma “migração” do lugar da democracia para o da Justiça, mas da sua ampliação pela generalização da representação, que pode ser ativada tanto pela cidadania política nas instituições clássicas da soberania quanto pela “cidadania social”. O caso brasileiro, por exemplo, admite a provocação no que se refere ao controle de constitucionalidade das leis, além da dos partidos, de instituições da vida sindical.*

se um recorte alternativo, mas com resultados interessantes. Quem se serve melhor das ações diretas? A Sociedade Civil ou a Comunidade Jurídica? Os dados vistos a seguir compreendem ADIs e ADOs propostas por “entidades” de modo geral, o que inclui, em nossa categorização, associações profissionais, de trabalhadores, empresariais, Associações de Juízes/Promotores e a OAB. As organizações profissionais incluem tanto entidades de classe de profissionais, quanto, predominantemente, associações e sindicatos de servidores públicos.

Entre 1988 e 2015, tal conjunto de legitimados contou com 1867 ações, sendo 56% delas relativas a atos normativos estaduais. Quanto às liminares, em termos agregados, menos de 15% dos casos obteve total ou parcial deferimento, com 38% tramitando segundo o rito do art. 12 e 23% dos pedidos prejudicados. Para o resultado final, a taxa de procedência também é baixa, pouco acima de 10%, incluindo total e parcial procedência (embora 40% das ações ainda aguardem julgamento). A informação mais relevante sobre as decisões finais é de que aproximadamente 30% dos processos (562) não foram conhecidos, ou seja, foram enquadrados nas restrições jurisprudenciais sobre pertinência temática, abrangência nacional ou tipo de entidade, sem alcançar julgamento de mérito. Por influência dessas decisões, o tempo de processamento costuma ser inferior que dos governadores ou procuradores, com mediana, para decisão final, de 712 dias. A relação entre cautelares e julgamento final segue o padrão geral, com 29.6% dos casos com liminares concedidas são julgados procedentes (total ou em parte).

A tabela 16 mostra a distribuição dos casos iniciados por entidades segundo área temática e nível federativo do ato impugnado. Para as duas esferas, sobressaem os temas Econômico-Tributários e de Administração Pública/da Justiça. O primeiro conjunto de assuntos se deve à influência próprias das entidades empresariais; o segundo, à atuação de associações de servidores públicos. Note-se que, apesar a expectativa criada quanto à potencial ampliação do acesso à Corte para a sociedade civil, as questões próprias dessa temática aparecem apenas em quarto lugar, somente então seguidas por controvérsias do mundo do trabalho. Esses resultados corroboram a ideia de que a abertura dessa legitimação jurídica tem antes figurado como um *locus* de disputa para interesses corporativos do que como espaço de representação privilegiado da sociedade civil. No que tange ao recorte federal x estadual, sobressai a ênfase em temas Econômico-Tributário de abrangência nacional (i.e. planos econômicos) e matéria administrativa de ordem local (i.e. carreiras e remuneração de servidores públicos estaduais).

Quanto às decisões, as taxas de sucesso apresentadas anteriormente mostram melhores resultados no plano estadual, seja para concessão de liminares ou julgamento final. Importante, ainda, que o desempenho é significativamente mais baixo para as entidades de trabalhadores, em ambas as esferas. Utilizando as áreas temáticas como forma de agregação, os julgamentos de procedência concentram-se nos temas de maior propositura, aqui com a seguinte ordem: Administração da Justiça (31%), Econômico-tributárias

Tabela 16 - ADIs e ADOs de entidades por área temática e nível federativo. 1988-2015.

	Estadual	Federal	Total
Administração da Justiça	286	177	463
	27.1%	21.8%	
Administração Pública	311	116	427
	29.5%	14.3%	
Criação de Estados ou Municípios	0	1	1
	0.0%	0.1%	
Disputas político-partidárias	25	15	40
	2.4%	1.8%	
Econômico-tributárias	238	281	519
	22.6%	34.6%	
Mundo do Trabalho	31	81	112
	2.9%	10.0%	
Previdência	30	53	83
	2.8%	6.5%	
Separação de Poderes	13	1	14
	1.2%	0.1%	
Sociedade civil	120	88	208
	11.4%	10.8%	
Total	1054	813	1867
	56.5%	43.5%	

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

(26%) e Administração Pública (22,5%). Novamente se percebe que os assuntos de interesse corporativo de Associações de Servidores públicos não apenas estão entre os mais postulados no Supremo, mas são os que encontram maior receptividade¹⁰⁶.

Dividindo as entidades entre aquelas da Comunidade Jurídica (OAB e Associações de Juizes/Promotores) e outras associações de cunho mais geral (profissionais, trabalhadores e empresários), também é relevante olhar a dinâmica de proposituras e julgamentos ao longo do tempo e segundo o nível federativo do ato questionado. O gráfico 26 revela uma presença sempre quantitativamente maior das entidades gerais, em todo período e para os dois planos. Apesar das oscilações na série, não há sinais de inversão nessas tendências. Por sua vez, a figura 27 compara, em cada ano, o sucesso e fracasso nos julgamentos finais de cada segmento. Apesar de promover maior ativação do Supremo, as entidades gerais tem suas pretensões jurídicas predominantemente derrotadas. Grupos da Comunidade Jurídica, embora menos presentes, tem resultados sistematicamente melhores, com um desnível menor e alguns anos em que os julgamentos favoráveis superam os desfavoráveis.

3.1.5 ADPFs, ADCs e suas circunstâncias

Praticamente todo exame empírico feito até agora neste capítulo utilizou dados de ADIs e ADOs, deixando de fora as Ações Declaratórias de Constitucionalidade e as Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental. Quanto ao primeiro caso, a razão fundamental é que ADCs tratam de leis e atos normativos federais, impossibilitando comparações no nível federativo. Já as ADPFs correspondem a um instrumento processual mais recente, um tipo de ação que somente teve uso prático a partir de sua regulamentação, com a Lei n. 9882 de 1999, e cujos limites e alcance ainda não são consensuais no campo jurídico, sendo objeto de importante desenvolvimento jurisprudencial na última década (BARROSO, 2013). É razoável reconhecer, assim, a existência de especificidades tanto as dimensões de ativação quanto de atuação do Supremo nesses processos.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade foi introduzida pela Emenda Constitucional 03 de 1993 e visava, num primeiro momento, resolver problemas de uniformização de jurisprudência diante da enxurrada de ações judiciais ao redor do país relativas a planos econômicos e medidas provisórias. Em seu formato inicial, o rol de legitimados era restrito ao Presidente da República, Procurador-Geral e às Mesas da Câmara e Senado. A ideia era que servisse como um instrumento do Executivo para buscar resguardo direto

¹⁰⁶ Uma investigação interessante seria combinar a análise das ações diretas com julgamentos de recursos extraordinários e assuntos apreciados pelo STF na sistemática de repercussão geral. Tal exame poderia aprofundar a hipótese do Supremo RH (OLIVEIRA, 2015) (OLIVEIRA, 2016), avaliando o quanto dos trabalhos da Corte são dedicados à gestão de recursos humanos do serviço público.

Figura 26 - ADIs e ADOs de entidades por ano, Comunidade Jurídica x Entidades Gerais, 1988-2015.

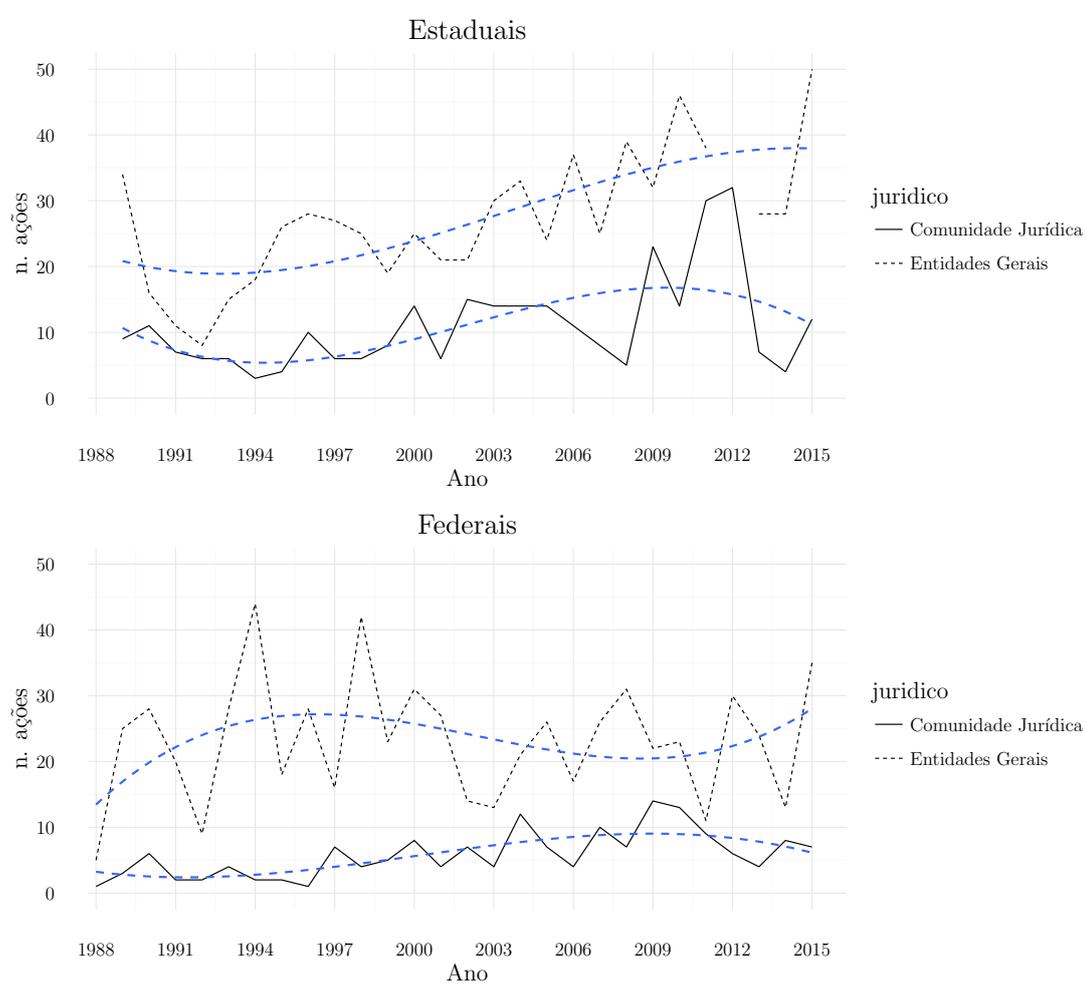


Figura 27 - ADIs e ADOs de entidades por ano, Sucesso x Fracasso, 1988-2015.



na Suprema Corte e afirmar a constitucionalidade de suas políticas, quando necessário e possível. A Emenda Constitucional 45 de 2004 ampliou a legitimidade ativa para esta ação, tornando-a idêntica ao rol da ADI. É esperado, portanto, uma maior concentração de casos iniciados por Presidentes.

Até dezembro de 2015, as ADCs somaram 33 processos, buscando, prioritariamente, a fixação da constitucionalidade de atos produzidos pelo Legislativo Federal (27), mas também recaindo sobre questões de origem do Poder Executivo (5) e do próprio Judiciário (1). Foi apenas com a EC 45/2004 e a ampliação do rol de legitimados que o número absoluto de ADCs ganha um pouco mais de importância. Até 2005, apenas 8 processos tinham sido apresentados. Desde 2006, o quantitativo tem superado 2 por ano, com maior volume em 2015, contando com 6 casos.

Presidentes e Entidades empresariais foram responsáveis pelo ajuizamento de 7 ações cada. Enquanto o primeiro ator é o requerente tipicamente esperado para esse instrumento jurídico, criado para lhe oferecer poderes, a presença de grupos empresariais é significativa. Tratam-se de tentativas de consolidar, na via judicial superior, políticas conquistadas na arena legislativa ou evitar reverses em instâncias judiciais ordinárias através de processos comuns¹⁰⁷. Entidades profissionais, Governadores e Procuradores propuseram 4 ações cada; partidos políticos aparecem com 3. Apenas Presidentes alcançam uma maioria de casos bem sucedidos (4), confirmando, em alguma medida, a ideia de qual recurso judicial é tipicamente um instrumento de consolidação de políticas do Executivo¹⁰⁸.

As Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental representam um volume maior de casos, revelando uma dinâmica própria sobre a própria compreensão de seu funcionamento ao longo do tempo. Apesar do tratamento oferecido pela dogmática ou doutrina jurídica sobre esses processos, são seus julgamentos específicos - ou seja, a jurisprudência - quem tem descortinado a amplitude dessas ações. Através delas, por exemplo, tem sido possível, ao Tribunal, avaliar a constitucionalidade de atos normativos anteriores à Constituição - como a lei de crimes de responsabilidade - ou mesmo tem se pretendido o exame de matéria municipal. Embora aqui não enfrentada, uma questão pertinente à investigação é avaliar até que ponto as ADPFs tem se tornado espaço privilegiado não apenas da judicialização da política, mas de ativismo judicial, situando a discussão de políticas públicas de maior amplitude. Além disso, a falta de clareza jurídica sobre esse instituto tem propiciado os mais diversos e estranhos tipos de postulações, desde tenta-

¹⁰⁷ Entre as questões específicas tratadas nas ADCs empresariais, vale citar: comercialização de GLP, serviço postal, energia elétrica, dispensa imotivada, regime de emprego em conselhos profissionais, regulação do menor aprendiz e IPI. Nenhum dos casos obteve julgamento final de procedência.

¹⁰⁸ OAB, Associações de Juizes/Promotores e Partidos aparecem com um caso precedente cada. Tratam-se de episódios com repercussão pública, como duas das ações relativas à constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa e outra que implicou a proibição de nepotismo no Judiciário.

Tabela 17 - ADPFs por área temática e nível federativo, 2000-2015

	Estadual	Federal	Total
Administração da Justiça	11	16	27
	40.7%	59.3%	10.9%
Administração Pública	64	29	93
	68.8%	31.2%	37.5%
Disputas político-partidárias	2	18	20
	10.0%	90.0%	8.1%
Econômico-tributárias	7	32	39
	17.9%	82.1%	15.7%
Mundo do Trabalho	0	35	35
	0.0%	100.0%	14.1%
Previdência	2	5	7
	28.6%	71.4%	2.8%
Separação de Poderes	1	0	1
	100.0%	0.0%	0.4%
Sociedade civil	2	24	26
	7.7%	92.3%	10.5%
Total	89	159	248

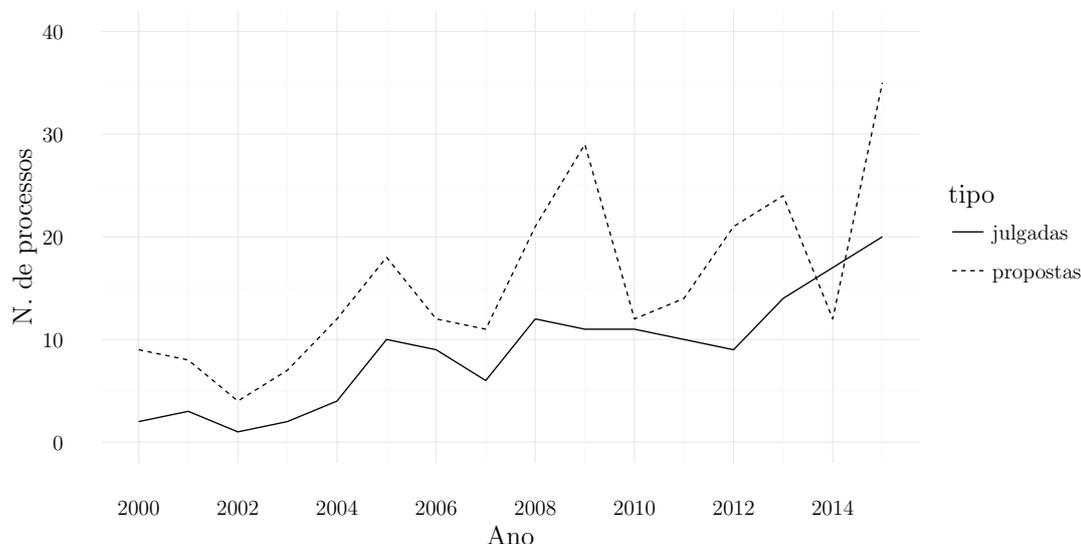
Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

tivas de Associações de Servidores públicos interferirem na elaboração do orçamento da União, até o impedimento da nomeação de Ministros.

No período estudado, foram propostas 248 ADPFs, sendo a maioria relevante (160) sobre matéria federal. Sua maior fatia (26,5%) foi proposta por Partidos Políticos, seguidos de Governadores (18%), entidades empresariais (17%) e profissionais (12%). A maior presença dos partidos, se comparado com as ADIs, por exemplo, sugere que tais ações podem estar se tornando um espaço preferencial da judicialização da política. A tabela 17 mostra a distribuição dos casos conforme os temas e nível federativo da questão discutida. Destaca-se o predomínio dos temas de Administração Pública e da Justiça no plano estadual e a presença mais expressiva de matéria Econômico-tributária, do Mundo do Trabalho e da Sociedade Civil no âmbito federal. De alcance nacional também são as ações que compreendem as disputas político-partidárias.

A incerteza em torno do enquadramento desse instituto jurídico pode estar associada e um nível geral bastante baixo de julgamentos de procedência e de concessão de liminares, se comparadas com as demais ações diretas. Apenas 7 casos foram julgados totalmente procedentes e 4 procedentes em parte, o que não alcança sequer 5% dos processos. Uma quase maioria de 44% não foi sequer conhecido, ou seja, decididos sem julgamento de mérito, além de outros 108 casos ainda não contarem com apreciação final até dezembro de 2015. Ainda que parte da literatura destaque a importância das decisões liminares, o desempenho, para ADPFs, não é melhor. 48% dos pedidos foram julgados

Figura 28 - ADPFs propostas e julgadas por ano, 2000-2015.



prejudicados e apenas em 22 processos houve deferimento total ou parcial de medida cautelar.

Na perspectiva dinâmica (figura 28), observa-se uma tendência ascendente com certa consistência tanto no número de proposituras como nos julgamentos. Tal inclinação deve-se, sobretudo, aos casos do âmbito federal, que não apenas predominam como crescem, enquanto a dinâmica dos estaduais é mais homogênea. Finalmente, é relevante mencionar que os julgamentos de mérito - favoráveis ou não - estão todos concentrados na última década. São exatamente esses casos que ganharam importante repercussão pública e escrutínio na academia do Direito e das Ciências Sociais. Entre os julgamentos favoráveis estão as questões sobre aborto de fetos anencefálicos (ADPF 54), uniões homoafetivas (ADPF 130) e Lei de Imprensa (ADPF 132). A regulamentação do processo de Impeachment destaca-se entre as de parcial procedência (ADPF 378) e os temas da Lei de Anistia (ADPF 153), inelegibilidades (ADPF 144) e cotas em Universidades (ADPF 186) destacam-se entre os casos de improcedência levados ao plenário. Foram as configurações mais recentes da Corte que passaram a acolher concretamente tais arguições, vindo a discutir, de forma colegiada, as questões efetivamente apresentadas pelos requerentes.

Considerando os padrões gerais percebidos nos dados, é difícil dizer que o Supremo esteja prioritariamente respondendo às demandas da sociedade civil quando julga as Ações Diretas. Os sinais indicam o oposto. De um lado, o grande volume de casos com julgamento pendente, o crescente uso do rito do art. 12 em substituição à apreciação de liminares, a demora no oferecimento de decisões em geral e a quantia de casos encerrados sem julgamento de mérito sugerem uma baixa receptividade geral às iniciativas dos diversos atores legitimados à postular o controle concentrado de constitucionalidade. Para

além disso, requerentes “tradicionais”, mais vinculados à maquinaria estatal, são aqueles que obtêm mais sucesso nas ações diretas, especialmente nos casos contra atos normativos estaduais e nos temas de Administração Pública. Há baixo impacto dos novos legitimados e atores da sociedade civil, incluindo os partidos políticos, que supostamente estariam habilitados a discutir temas de repercussão política e social mais amplos.

Na mesma linha do que argumenta [Pogrebinschi \(2011\)](#), o exame sistemático da propositura e julgamento das ações diretas não parece confirmar as posições mais otimistas sobre a judicialização da política e a força dos diversos atores sociais perante a Suprema Corte, especialmente na eficácia de postulações contramajoritárias. Apesar de críticas relevantes ([CAMPOS, 2014](#)) ([CAMPOS,](#)) ([SILVA,](#)), as evidências apresentadas em contrariedade a tais investigações sistemáticas são usualmente anedotais ou consideram uma pequena amostra de casos exemplares, normalmente selecionados para corroborar o argumento de fundo, falhando, porém, em apresentar padrões agregados e tendências gerais. A atualização feita nesta pesquisa indica que, no plano federal, o Supremo foi predominantemente deferente ao Congresso e Presidência. Já no plano estadual, o comportamento da Corte tem sido favorável à União nos conflitos contra os estados e receptiva aos Governadores nas disputas internas com maiorias legislativas na Assembleia. Num aspecto global, a potencial judicialização da federação, via controle de constitucionalidade, recaindo especialmente sobre matéria de Administração Pública/da Justiça, interesses corporativos ou conflitos tributário-fiscais, não parece carregar os caracteres da “grande política”, como nas apostas dos primeiros estudos fortemente influenciados pela literatura internacional e discussões conceituais.

Também vale notar que as diferenças nos padrões de decisão entre atos normativos estaduais e federais, combinado com o papel do Procurador Geral da República, sugerem que montante significativo do trabalho da Corte nas ações diretas tem mais implicações para o desenho e funcionamento do federalismo brasileiro e suas instituições do que para o atendimento de anseios da sociedade civil ou dos atores políticos no plano nacional. Em outras palavras, tais atividades judicantes representam antes problemas estatais/burocráticos do que de políticas públicas. Dessa maneira, a ativação do STF pelos governadores e PGR, tendo em vista o padrão de decisões, revela um papel da Corte como ponto de veto em potencial contra maiorias legislativas locais. Além disso, essa atuação do Tribunal trazer ganhos informacionais ou processo decisório subnacional. Tal hipótese é parcialmente enfrentada no último capítulo da tese.

Ainda, a importância do PGR - e seu dever de “fiscal da Lei” ou “advogado da Constituição” - no ajuizamento de ações contra leis e atos estaduais, confere, à sua atividade, um sentido de órgão responsável pela tutela legiferante ao redor do país, favorecendo uma estrutura legal centralizada. As taxas de sucesso e resultados obtidos no processamento das ações vão ao encontro dessa ideia, indicando que maiorias políticas locais (aquelas que alegadamente aprovam legislação inconstitucional) frequentemente acabam

derrotadas na arena judicial, não apenas por iniciativas de governadores minoritários ou com preferências distintas, nem por conta de um ator mais tradicionalmente político, como partidos ou entidades, mas pela iniciativa de uma agência burocrática, de parte da maquinaria estatal. Um olhar mais otimista sobre esse fenômeno sugere que tais procedimentos devem fornecer, ao menos, ganhos informacionais, aperfeiçoando o sistema legal e político, o federalismo brasileiro e o Estado de Direito ou *rule of law*.

3.2 Conflitos federativos

Desde a Primeira República e a Carta de 1891, a ideia do Supremo Tribunal como Corte máxima de justiça e tutor do arranjo federativo é presente no debate institucional brasileiro. Com idas e vindas ao longo de sua trajetória histórica, desenvolvendo e regulando institutos jurídicos diversos, como o *habeas corpus*, a intervenção federal, a representação interventiva e a representação por inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais, o STF vem respondendo ao papel de “árbitro” dos conflitos federativos. O meio processual mais relevante pelo qual ele cumpre essa tarefa, sob a ordem constitucional vigente, é o controle concentrado de constitucionalidade.

Característico de boa parte das constituições em sistemas políticos federativos é a atribuição de competências coordenativas a uma Alta Corte no sistema de justiça, no sentido de garantir patamares de uniformidade na interpretação de leis nacionalmente válidas. Na prática, o exercício dessas competências pode caminhar em dois sentidos, algo assemelhados às categorias explicitadas por [Stepan \(1999\)](#): juízos centralizadores (*demos enabling*), em prol da União; ou posições protetivas dos estados e entes federados subnacionais (*demos constraining*).

[Oliveira \(2009\)](#) identifica o importante papel do judiciário em sistemas federativos, atuando como ator central na solução de litígios envolvendo entes federados. Sua pesquisa examina, especificamente, o papel do Supremo no julgamento de ADIs propostas por estados contra a União e vice-versa, alcançando o período entre 1988-2002. Ao considerar tanto as decisões sobre liminares, quanto julgamentos finais, a autora identifica uma preponderância do acolhimento das pretensões da União contra os Estados, não o contrário. Ou seja, seus achados indicam que o STF não tem agido no sentido da proteção da autonomia legislativa dos entes federados estaduais, mas decidido em favor da centralização e uniformidade do sistema normativo.

No que tange ao recorte temático, [Oliveira \(2009\)](#) aponta a predominância de ações da União x estados (principalmente iniciadas pelo PGR) em assuntos de Administração Pública e Servidores Públicos. Tal informação põe dúvida sobre o que efetivamente determina o resultado da ação, se a direção do conflito federativo ou o próprio objeto da discussão. Para autora, pesquisas qualitativas seriam importantes para elucidar o ponto:

Pode até ser que não seja a União em si que tenha mais sucesso, mas, sim, os temas que ela propõe. O fato é que suas ações têm maiores chances de prosperar do que aquelas impetradas pelos estados. Todavia, para aprofundarmos essa análise, incluindo os temas dos dispositivos legais questionados, precisaríamos observar caso a caso, bem como as especificidades do questionamento, de forma que se captasse o âmago de cada ação, e a partir de então comparar a atuação do Judiciário em casos que sejam similares, impetrados por estados e pela União.

Ao final, tal iniciativa também aponta outros dois aspectos relevantes. Primeiro, havia um volume expressivo de casos sem decisão, o que poderia sugerir uma fragilidade no instrumento institucional construído para dar conta do conflito federativo na seara legal, especialmente ao se considerar a necessidade de respostas rápidas para disputas em temas relevantes, como a guerra fiscal entre estados. Em segundo lugar, a prevalência dos interesses da União traria ressalvas à hipótese da preponderância dos “barões da federação” (ABRUCIO, 1998), ao menos no plano do controle dos atos normativos. Embora aqui não se ofereça um minucioso exame qualitativo, caso a caso, das ações representativas de conflitos federativos, esta seção busca atualizar e ampliar a análise empírica sobre o papel do Supremo como “árbitro da federação” no exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Trata-se de um espaço privilegiado para a possível judicialização da federação, ou tutela jurisdicional de interesses federativos traduzidos na produção legislativa. Esta incursão apresenta duas distinções e acréscimos em relação ao trabalho de Oliveira (2009): 1) percorre todo o período entre 1988 e 2015; 2) além de considerar casos da União contra estados e vice-versa, também inclui outro conjunto de ações ausentes daquela pesquisa, as situações em que o Governador de um estado inicia ação direta contra ato normativo de outro estado. Esta última categoria é apreendida como reveladora de conflitos federativos horizontais puros, quando entes de mesmo *status* hierárquico disputam entre si¹⁰⁹.

A ideia de potencial judicialização da federação, via ações diretas, pode ser apreendida em diferentes situações. Um primeiro grande grupo compreende precisamente os processos que tratam sobre leis e atos normativos estaduais, com atenção para aqueles que não estão restritos ao âmbito interno da unidade da federação. Estes casos dividem-se entre aqueles nos quais a União (prioritariamente através do PGR) propõe ações contra dispositivos estaduais e aqueles onde Governadores questionam outros estados. Um segundo grupo alcança as iniciativas estaduais em proteção a sua própria autonomia, quando Governadores e Assembleias ajuízam ações contra leis e atos normativos federais. Apesar de Oliveira (2009) identificar a preponderância de interesses da União nos julgamentos das

¹⁰⁹ As possibilidades de levar conflitos federativos às Cortes em geral e ao Supremo em particular não se resumem às Ações Diretas. Outra classe processual típica, que remonta à trajetória histórica, por exemplo, é a intervenção federal, cuja representação, formulada pelo PGR, foi recentemente regulada pela Lei 12.562/2011. Além disso, matérias jurídicas de interesse inter-estadual também costumam ser objeto de ações ordinárias, especialmente em temas tributários.

Tabela 18 - ADs sobre conflitos federativos por área temática e tipo, 1988-2015.

	Pró Estado	Pró União	Total
Administração da Justiça	8 6.3%	156 20.9%	164
Administração Pública	35 27.8%	293 39.3%	328
Criação de Estados ou Municípios	1 0.8%	40 5.4%	41
Disputas político-partidárias	10 7.9%	26 3.5%	36
Econômico-tributárias	50 39.7%	67 9.0%	164
Mundo do Trabalho	2 1.6%	3 0.4%	5
Previdência	8 6.3%	18 2.4%	26
Separação de Poderes	0 0.0%	44 5.9%	44
Sociedade civil	12 9.5%	99 13.3%	112
Total	126 13.7%	746 81.1%	920

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor. Omitidos os casos entre estados.

ações, o conflito inter estadual não é abordado. Aqui, são examinadas as três situações.

Entre 1988 e 2015, 920 processos foram classificados em uma das três categorias, com aproximadamente 81% deles no sentido pró-União (ações iniciadas por Presidente, Congresso ou PGR contra atos normativos estaduais); 13% pró-estado (de governadores ou assembleias contra dispositivos federais) e 5%, ou 48 processos, entre UFs. Todos os casos em que governador de um estado questionou legislação de outro estado compreendem matéria Econômico-Tributária, no caso, regras sobre ICMS, seja na criação de benefícios fiscais, modificação de alíquotas, substituição tributária, ou especificidades no recolhimento do imposto. A tabela 18 mostra a concentração dos processos pró-União em questões de Administração Pública/da Justiça, enquanto as matérias apresentadas pelos estados versam sobre assuntos Econômico-Tributários e Administração Pública. Embora seja possível tecer ressalva sobre até que ponto ações do PGR representam interesses do Governo Federal ou pretensões institucionais, os resultados reforçam a ideia de que nos casos pró-União busca-se a jurisdição constitucional de um Supremo RH que restrinja extrapolações de competências locais e garanta padrões de uniformidade legislativa; enquanto nos episódios pró-Estados os atores subnacionais pretendam resguardar autonomia fiscal.

Tabela 19 - ADs sobre conflitos federativos por resultado final e tipo, 1988-2015.

	Entre Estados	Pró Estado	Pró União	Total
Fracasso	13 27.1%	75 59.5%	215 28.8%	303
Sem decisão	25 52.1%	40 31.7%	264 35.4%	329
Sucesso	10 20.8%	11 8.7%	267 35.8%	288
Total	48 5.2%	126 13.7%	746 81.1%	920

Fonte: Banco de dados do STF. Compilação do autor.

Quanto aos pedidos de medida cautelar, há distinções conforme o tipo de situação. Processos entre estados poucas vezes obtêm liminares. Metade desses casos foi submetido ao rito do art. 12 e outros 20% foram julgados prejudicados. Apenas 8 das 48 ações receberam deferimento total ou parcial do pedido de urgência. Note-se, contudo, que esses são os casos típicos da chamada “guerra fiscal”. Embora o rito do art. 12 também seja expressivo nas outras duas categorias, há diferenças. Nos feitos pró-Estado é mais difícil a obtenção de tutela de urgência, com 36% de decisões prejudicadas. Já nas postulações pró-União, além do maior número absoluto, há maior quantidade proporcional de deferimentos, que somam 31%.

Em relação às decisões finais, os casos entre estados aguardam julgamento em maior proporção. Também aqui as situações pró-União encontram maior acolhida, com aproximadamente 36% de sucessos, sendo 29% de total procedência. Os insucessos são mais expressivos nas tentativas de atores políticos estaduais confrontarem a União, postulando a inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais. Interessante que tais iniciativas são proporcionalmente mais mal sucedidas, para a pretensão dos requerentes, que as controvérsias inter-estatais. Além disso, parte expressiva delas não chega sequer a julgamento de mérito, com decisões monocráticas de não conhecimento ou prejuízo por perda de objeto alcançando 48% de todos os casos em tal categoria.

Embora com maiores taxas de sucesso (ou exatamente por isso), a duração dos processos costuma ser maior - e mais dispersa - nos casos pró-União, seguida pelos pró-Estados, com médias (2132 contra 1897 dias) e medianas (1580 contra 1646 dias) próximas (figura 29). Tal como observado no padrão mais geral, feitos extintos sem julgamento de mérito são decididos mais rapidamente, sem necessidade de apreciação pelo Plenário da Corte. Isso também transparece no conjunto das ações sobre conflitos federativos.

O gráfico 30 mostra forte homogeneidade no número de ações propostas por ano quanto às categorias entre estados e pró-Estados. São os feitos pró-União que mais oscilam em termos de propositura, situando-se, neles, o volume mais expressivo de ADIs do PGR

Figura 29 - Tempo de duração das ADs sobre conflitos federativos, 1988-2015.

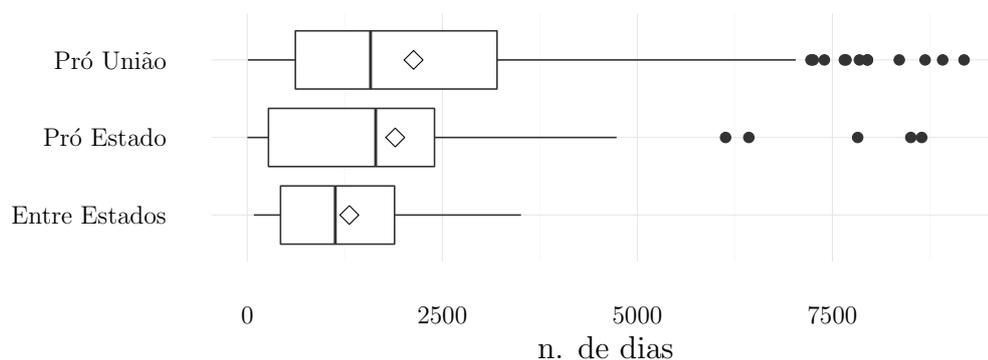
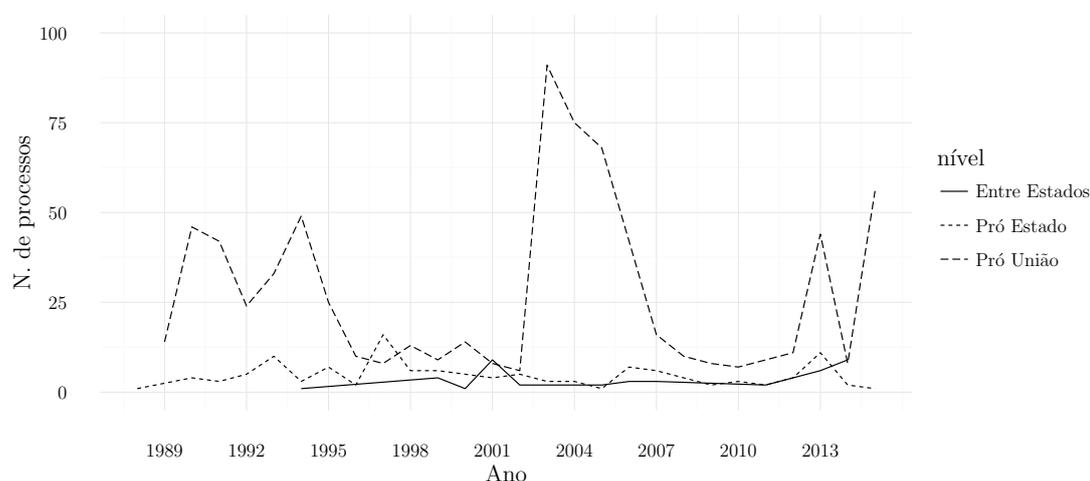


Figura 30 - ADs sobre conflitos federativos por ano, 1988-2015.



Cláudio Fonteles, entre 2003 e 2005. Concomitante ao período inicial do governo Lula, o novo Procurador-Geral, substituindo Geraldo Brindeiro, foi responsável pelas maiores tentativas de controle das unidades subnacionais no plano legiferante. Apenas nos anos mais recentes é que se percebe alguma retomada, embora descontínua, nesse tipo de atuação. Como identificado por [Costa e Benvindo \(2014\)](#), retiradas as proposituras do início da década de 2000, o padrão de ajuizamento do PGR muda expressivamente. Como se vê, tal circunstância também afeta as iniciativas de controle de constitucionalidade pró-União.

Outros aspectos relevantes quanto à especificidades na tramitação dos processos discutidos nesta seção dizem respeito ao número de requerentes, à participação de *amici curiae*, à ocorrência de sustentação oral por advogados na sessão de julgamento, bem como à apresentação de recursos contra decisões monocráticas, em geral extinguindo o processo sem julgamento de mérito. Apenas situações pró-Estados contam com a comunhão de esforços de mais de um requerente, com quatro processos iniciados por uma dupla e um

quinteto de governadores e mais três episódios que uniram, 3, 4 e 6 autores. Portanto, a regra é de um só requerente, seja Governador, seja PGR, Assembleia ou Legislativo Federal. Porém, isso não afasta a oportunidade de outros atores interessados participar dos processos na condição de *amicus curiae*, bastando, no caso de entidades e associações, que demonstrem representatividade e pertinência temática. Do conjunto de 920 ações, apenas 88 contaram com essa presença, concentrando-se na categoria pró-União (62). Quase a metade (43) teve a presença de apenas um *amicus*, tipicamente uma associação de servidores públicos. Há situações, ainda, congregando 15, 16, 18 e até 33 terceiros interessantes, episódios nos quais vários estados da federação, através de seus governadores ou secretários da Fazenda, requerem o ingresso no feito.

Pedidos de vista são apresentados apenas em torno de 6% das vezes, sem diferenças significativas entre as categorias. Sustentações orais por advogados também representam apenas 7% dos casos, mas os conflitos entre estados alcançam uma proporção significativamente maior, de aproximadamente 15%. Isso sugere que, chegando a julgamento no plenário, os eventos de confrontação entre entes federativos de mesma hierárquica mobilizam maiores esforços jurídicos e de convencimento dos julgadores. Uma hipótese também razoável, mas não detalhada nessa pesquisa, é de que estas decisões são as mais incertas do ponto de vista da jurisprudência. Maior a incerteza quanto ao posicionamento da Corte, maiores os incentivos para acrescentar informação, argumentativamente. Finalmente, apenas 57 dos 920 casos contém recursos de algum tipo, concentrando-se na categoria pró-União (46). De todo modo, para aqueles que chegam a ser decididos, há baixíssimas chances de sucesso, com apenas 1 recurso provido pró-Estado e 6 pró-União.

Os dados mostram que a arguição de inconstitucionalidade de atos normativos estaduais, no plano dos conflitos federativos, é quase exclusivamente apresentada pelos Procuradores (apenas uma ação do Legislativo Federal). Em todos os outros casos (entre estados ou pró-estado) o procedimento também exige que o PGR apresente parecer. Sua recomendação é seguida pelo Tribunal? Enquanto a seção anterior mostrou uma forte associação para as ações em geral, o subconjunto dos conflitos federativos mostra peculiaridades. Embora todas as recomendações de perda de objeto e prejuízo tenham levado ao julgamento sem mérito, 23,5% (4) dos pareceres pelo não conhecimento acabaram sendo decididos no mérito. Quando o objeto em discussão é uma pretensão de estados contra a União, os pareceres de mérito do PGR não são tão bem recebidos, mas num sentido ainda mais desfavorável às iniciativas locais. Mesmo quando o Procurador opina pela procedência da ação, o julgamento costuma ser desfavorável (80%). Ou seja, o Supremo custa a recepcionar as pretensões estaduais até mesmo quando o pedido encontra apoio na posição do “advogado da Constituição”.

Vale conferir quais UFs são mais bem sucedidas em suas iniciativas contra a União ou outros estados e quais sofrem maiores reveses em ações diretas externamente propostas contra sua legislação local. Considerando as decisões proferidas até dezembro de 2015,

o Governador de São Paulo foi o mais vitorioso, em cinco ocasiões, seguido por Goiás, com dois processos e RN, MG e MS, com um cada, quando questionados atos normativos de outro estado da federação. Postulando inconstitucionalidade de dispositivo federal, a melhor *performance* fica com Pernambuco, em 3 ocasiões. No sentido contrário, quem mais teve dispositivos declarados inconstitucionais no Supremo por iniciativa da União (PGR) foram as UFs de Minas Gerais (24), Rio de Janeiro (19), Distrito Federal (18), São Paulo (17) e Rio Grande do Sul (16)¹¹⁰.

Existe ainda outro conjunto de ADIs relevantes do ponto de vista federativo, para além dos números anteriores, mas diretamente ligada à temática da “guerra fiscal”: aquelas que se voltam contra disposições contidas em Convênios e Protocolos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)¹¹¹ sobre ICMS. Até dezembro de 2015 somavam 24 processos, com 5 ainda aguardando julgamento. A maior fração de decisões foi sem julgamento de mérito (11), durante a década de 90 até 2007. Destes, um caso obteve deferimento de liminar, sendo posteriormente julgado prejudicado por perda de objeto. Era a ADI 715, originalmente relatada pelo Min. Paulo Brossard, com liminar apreciada em 1992, tratando de Convênio de 1988, em que o Governador do Rio de Janeiro postulada a não incidência de um dispositivo sobre operações interestaduais relativas a Petróleo, derivados e energia elétrica.

Entre os casos que alcançaram decisão de mérito no plenário do Tribunal, 2 foram julgados improcedentes e 6 foram acolhidos. Apenas dois desses julgamentos ocorreram nos anos 1990, 4 deles foram apreciados em 2014 e 2015. Todas essas situações contaram com sustentação oral, seja pelos requerentes ou mesmo *amicus curiae*. Partidos (DEM) iniciaram ações desse tipo apenas em duas ocasiões e o PGR em três. O restante é dividido por governadores e entidades. É válido destacar que entre casos de procedência houve dois julgamentos em conjunto, das ADIs 1083 e 1089 em 1996¹¹² e das ADIs 4628 e 4713

¹¹⁰ Nem sempre é claro que o PGR represente o interesse precípua da União ao propor essas ações diretas, seja enquanto defesa do Governo Federal ou numa perspectiva institucional. Há casos, não totalmente mapeados, em que o Procurador é provocado por entidades diversas, órgãos públicos ou autoridades para iniciar o processo. Em verdade, essa é a dinâmica clássica de como esse órgão opera tais casos, *modus* advindo do regime constitucional anterior, nas representações de inconstitucionalidade.

¹¹¹ O CONFAZ é órgão do Poder Executivo Federal, ligado ao Ministério da Fazenda, a quem compete promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, tributo de competência estadual. Suas atribuições estão previstas na Lei Complementar 24 de 1975 e foram acolhidas pela Constituição de 1988. É composto por representação do Ministério da Fazenda e de todas as Secretarias estaduais da mesma área. Seus acordos são especialmente importantes para a tributação em operações interestaduais, recolhimento e compensação de créditos tributários.

¹¹² Relatados por Francisco Rezek, os processos iniciados pelo PGR e pelo Sindicato Nacional de Empresas Aeronáuticas tratou sobre a incidência de ICMS no transporte aéreo, regulado por convênio do CONFAZ.

em 2014¹¹³.

O caso de improcedência mais destacado é a ADI 1851, proposta pela Confederação Nacional do Comércio em hipótese de restituição de ICMS cobrado a maior tendo como parâmetro fato gerador presumido. Concretamente, o Convênio em questão não havia sido subscrito por todas as UFs. Num primeiro momento, em 1998, foi parcialmente deferida liminar. Ilmar Galvão, relator, entendeu que o mecanismo criado representava uma isenção parcial do tributo, inconstitucional, que deveria ser suspensa, sem efeitos retroativos. A decisão foi unânime. Tempos depois, em 2002, o caso foi à julgamento final, mas julgado improcedente, e por maioria.

Esses episódios mostram duas coisas: 1) não são apenas ações de estados contra estados ou União contra estados e vice-versa que podem ter implicações para o arranjo federativo, especialmente em matéria tributária. A temática da “guerra fiscal” comporta também os questionamentos aos Convênios e Protocolos do CONFAZ, como até mesmo disputas internas ao próprio estado, mas com efeitos indiretos na arrecadação tributária de outros entes. 2) o próprio julgamento dessas matérias não tem sentido unívoco e necessariamente contínuo ao longo do tempo. Há mudanças jurisprudenciais e transformações de maiorias, afetando o próprio entendimento da Corte sobre o que seja guerra fiscal e que tipos de disposições e regras lhe promovem ou lhe reprimem.

De modo geral, os números atualizam e confirmam as principais conclusões de [Oliveira \(2009\)](#). Por um lado, ainda é expressivo o volume de casos sem decisão final e/ou submetidos ao rito do art. 12, que protela a apreciação de liminares. Por outro, ainda que tenhamos identificado uma terceira categoria de situações (estado contra estado) a prevalência em quantia de processos e taxa de sucesso continua recaindo nos feitos promovidos pela PGR. São os atos normativos estaduais que tipicamente o Tribunal considera inconstitucionais, não a legislação produzida pelo Congresso Nacional, mesmo quando afeta interesses de um ou vários estados, costumeiramente em matéria tributária ou fiscal. Os resultados indicam, sobretudo, que a potencial judicialização da federação, via controle concentrado, caminha no sentido de maior centralização, ao inverso de alguns tipos ideais de sistemas federativos e de exemplos de outras Cortes nesta ou outras épocas. O Supremo não figura como lugar de proteção de autonomias legiferantes subnacionais, mas como *locus* de controle e uniformidade.

¹¹³ Casos relatados pelo Min. Luiz Fux tratando sobre a cobrança de ICMS em operações interestaduais pelo estado destino nas hipóteses em que os consumidores finais não são contribuintes do tributo, em processos iniciados pela Confederação Nacional do Comércio e da Indústria (CNC e CNI). Relevante, na tese acolhida, que reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivos de Protocolo de 2011, é a referência a outros julgamentos sobre a matéria e a discussão, expressa na fundamentação do voto, sobre o pacto federativo e a separação de poderes como limites materiais criados pelo constituinte originário ao poder de tributar. A afronta à regra constitucional representaria incentivo à guerra fiscal.

3.3 Determinantes do sucesso em ações de controle concentrado

Os resultados empíricos apresentados até agora, a partir de uma base de dados atualizados até dezembro de 2015, cobrindo 27 anos de processos e decisões, apresentam uma visão ampla do que acontece no Supremo, quem o está procurado para decidir sobre a constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e federais e como esses casos estão sendo julgados. Para além da abordagem descritiva, comparação de tipos de casos e avaliação de taxas diversas, as hipóteses sugeridas ao longo dessa discussão também podem ser enfrentadas com instrumentos analíticos um pouco mais robustos, buscando apoio em modelos econométricos e na análise de dados categóricos.

Embora pouco utilizado, esse tipo de abordagem não é novidade nos estudos sobre judicialização e o Supremo Tribunal Federal. [Oliveira \(2011b\)](#) e [Oliveira \(2011a\)](#) investiga se fatores ligados aos padrões de profissionalização dos Ministros influenciam as decisões do Tribunal. Para isso, utilizando uma amostra de 300 processos entre 1988 e 2003, a autora emprega modelos de regressão logística para estimar as chances de decisões de mérito favoráveis, do oferecimento de votos de procedência, da formação de decisões não unânimes e do posicionamento do julgador como membro da minoria. Esse conjunto de variáveis dependentes é equacionado, de modo geral, em função de vários indicadores relacionados à carreira profissional, perfil de atuação, indicação presidencial, autor da ação, origem e objeto da lei, além do voto do relator para os casos em que a variável alvo corresponde ao posicionamento individual de Ministro.

O objetivo desta seção é analisar as diferenças nas probabilidades de alguns eventos processuais relevantes, considerando a comparação entre casos tratando de leis e atos normativos federais ou estaduais. Recorto quatro tipos de ocorrências, que compreendem as variáveis dependentes dicotômicas objeto das estimativas: 1) se o caso é decidido ou aguarda julgamento; 2) se ocorre julgamento de mérito pelo plenário; 3) se, havendo decisão de liminar, ela é concedida; e 4) se, entre os casos decididos pelo plenário, o julgamento é por maioria; 4) se, com pronunciamento final, a ação é julgada procedente no todo ou em parte. São empregados modelos de regressão logística (logit)¹¹⁴ para estimar as chances e probabilidades de ocorrência de cada um dos eventos em função de grupos distintos de indicadores. A variável de interesse é o nível federativo do ato normativo questionado. As variáveis de controle são distintas para cada situação, incluindo, de modo geral, o seguinte conjunto de indicadores categóricos: poder de origem do ato questionado, tipo de requerente, área temática, relator e fatores temporais (ano em que foi proferida

¹¹⁴ Para variáveis dependentes binárias, os modelos mais empregados são o logit e o probit, com parametrização semelhante, mas forma funcional distinta. Para maiores detalhes técnicos, vale conferir [Wooldridge \(2013\)](#), [Agresti \(2002\)](#) e [King \(1998\)](#).

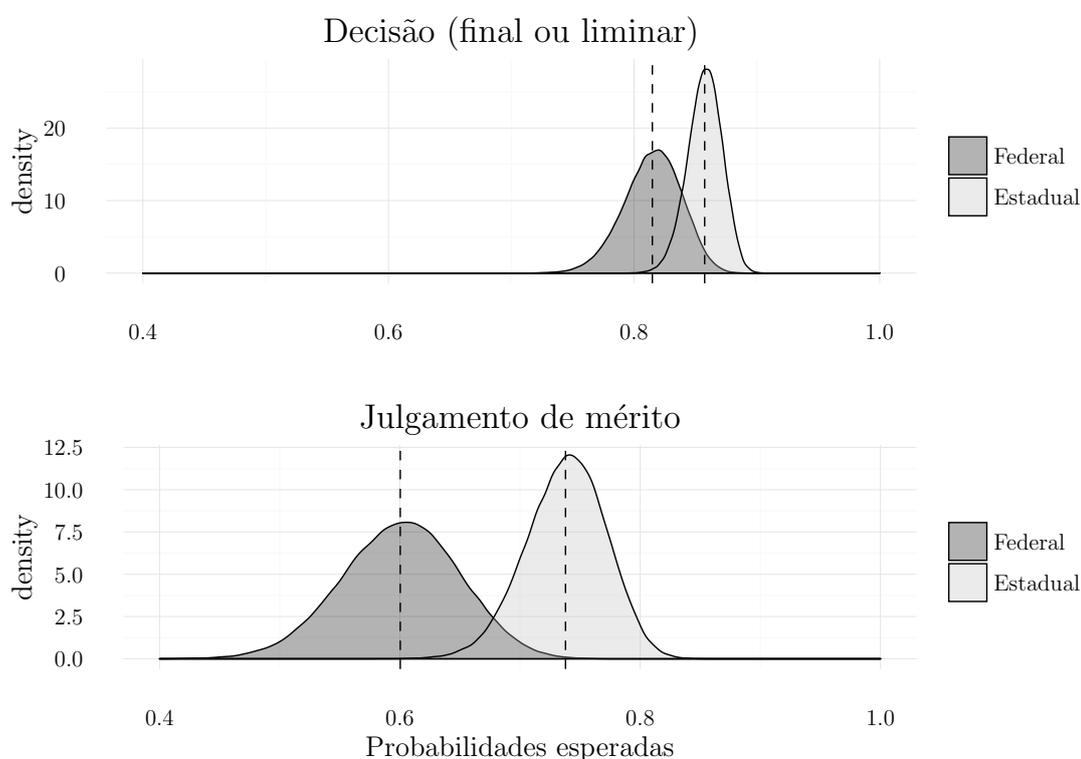
decisão, Presidente da República em exercício).

Os esforços dessa pesquisa apresentam duas distinções em relação a estudos anteriores, especialmente [Oliveira \(2011a\)](#). Primeiro, os resultados não estão limitados a uma amostra selecionada, ainda que aleatoriamente, de processos. O ponto de partida dos modelos é o mesmo conjunto de ações utilizadas na seção 3.1., ou seja, todos processos iniciados e decisões tomadas no controle concentrado entre 1988 e dezembro de 2015, compreendendo 5222 ações, recortando o universo de análise conforme a especificidade de cada variável dependente. Segundo, além da análise discutir o ajuste dos modelos, o sinal e significância dos indicadores e as razões de chances, são empregadas simulações para obter distribuições de probabilidades esperadas em situações típicas, permitindo uma melhor análise do contraste entre casos estaduais e federais.

A primeira ocorrência processual relevante é saber em que condições os processos são decididos e como diferentes fatores se relacionam a esse fato. É esperado, de início, que o tempo seja o determinante mais expressivo, no sentido de que processos mais antigos tem mais chances de encontrar decisão. Para avaliar se o nível federativo da questão (estadual x federal) está relacionado com maiores chances de obter decisão, foram estimados dois modelos logísticos, ambos contendo variáveis de controle relacionadas ao poder de origem do ato, tipo de requerente e área temática. O segundo, com melhor ajuste, incluiu um indicador para o intervalo de anos entre 2015 e o ajuizamento da ação, ou seja, um modo de captar o efeito do tempo para esse resultado, no sentido de que processos mais antigos já devem ter recebido decisão em maior número. Coeficientes, erros padrões e significâncias são reportados em apêndice. Em termos de razões de chance, as estimativas apontam que atos normativos estaduais tem 36% mais chances de receber alguma decisão do que os federais. Com sinal positivo, é relevante a diferença expressiva dos casos cujas questões tem origem no Poder Judiciário, nos quais as chances são 2,4 vezes maiores. Relevante, também, que as disputas político-partidárias são aquelas aparentemente mais urgentes - o que não significa bem sucedidas - cujas chances de receber decisão ao invés de aguardar julgamento são 4 vezes maiores do que a categoria base, Administração da Justiça.

Como se viu anteriormente, parte expressiva dos processos decididos não chegam a receber uma decisão final de mérito, sendo encerrados usualmente por questões formais, como falta da legitimidade do requerente (principalmente as entidades) ou perda de objeto da ação por mudança na legislação ou ato normativo contestado. Usando o mesmo expediente de regressões logísticas, pode-se estimar chances e probabilidades dos processos alcançarem uma decisão de mérito, observando uma série de indicadores, com ênfase no nível federativo do caso. O apêndice apresenta maior detalhamento para os resultados obtidos em modelos com três conjuntos de variáveis. O primeiro inclui como indicadores de controle o Poder de Origem do ato discutido, o tipo de requerente e a área temática; o segundo controles relativos ao relator original do caso; e o terceiro inclui efeitos fixos para o ano da decisão. Apenas casos que receberam decisão final são considerados.

Figura 31 - Probabilidades esperadas para obtenção de decisão e julgamento de mérito, estadual x federal, 100.000 simulações.



Embora tais modelos não tenham um bom ajuste (74% das classificações corretas) e parte das categorias não sejam estatisticamente significativa, vale analisar algumas razões de chance. Em especial, para esse evento processual, os casos tratando de lei ou ano normativo estadual, controladas as demais variáveis, apresentam em torno de 87% mais chances de receber uma decisão de mérito ao invés de serem decididos sem mérito quando comparados aos casos federais. Essa constatação confirma elemento apresentado anteriormente, que para os casos estaduais há um número maior de procedências ou improcedências do que de julgamentos prejudicados ou casos não conhecidos. Entre os requerentes, o destaque novamente vai para Governadores e Procuradores, com 2 vezes mais chances do que os partidos em obter julgamento de mérito. Esse é o primeiro tipo de evento em que os Relatores ficam incluídos nos modelos. Observa-se, por exemplo, que Celso de Mello tem os melhores níveis de significância estatística e o coeficiente mais expressivo, com sinal negativo, indicando que feitos de sua relatoria mais provavelmente são decididos sem apreciação de mérito, em geral monocraticamente.

Para também dar conta de incerteza fundamental relativa ao componente estocástico dos modelos (KING, 1998), uma melhor avaliação do efeito substantivo da variável independente de interesse pode ser realizada com apoio em simulações (IMAI; KING; LAU, 2008) (IMAI; KING; LAU, 2009). A figura 31 mostra dois gráficos, contendo

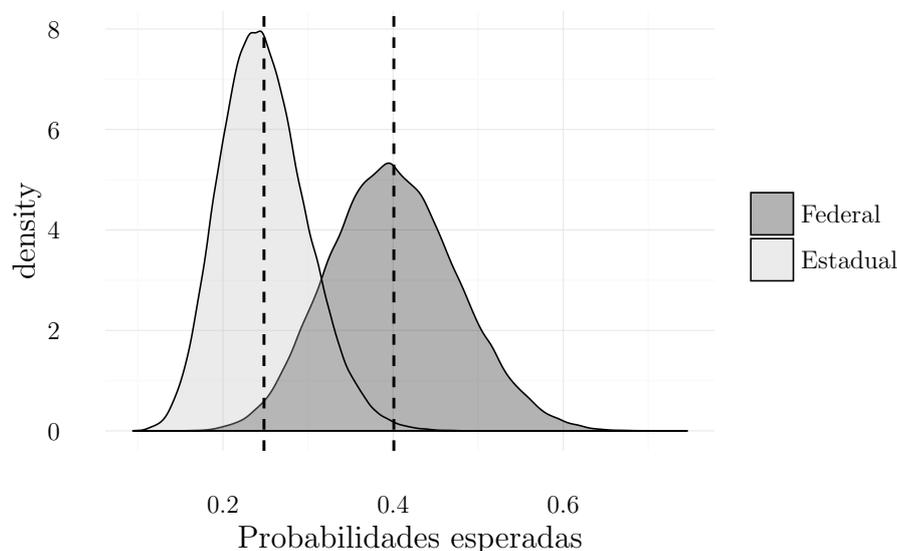
a distribuição das probabilidades esperadas em 100.000 simulações, comparando casos segundo nível federativo. A linha tracejada mostra a média das distribuições. Por sua vez, a sobreposição de áreas pode ser interpretada como uma medida de incerteza, indicando até que ponto as diferenças estimadas são relevantes e consistentes com o fenômeno real. Para os casos estaduais, as probabilidades esperadas são mais elevadas e menos dispersas, com média no final da cauda da distribuição dos casos federais. Apesar da sobredispersão ser significativa, podemos afirmar que, *ceteris paribus*, processos estaduais são mais facilmente decididos do que os federais. Isso é válido tanto para o evento obtenção de decisão quanto para a ocorrência de julgamento de mérito. Para o segundo evento, inclusive, embora as probabilidades esperadas fiquem situadas em uma faixa menor, as distribuições são mais distintas do que no primeiro caso.

A ocorrência processual seguinte importa para os casos que chegam a julgamento em plenário. Trata-se de saber em que condições eles são decididos por maioria, com pelo menos um voto contrário à posição do Relator. Tal aspecto já foi investigado por [Oliveira \(2011a\)](#), que constata pouco peso em variáveis atitudinais, ligadas à carreira e profissionalização dos ministros, mas observa forte associação com o tipo do requerente, objeto da lei ou ato normativo e o governo na época da decisão. Enquanto aquela pesquisa olhou decisões até março de 2003, aqui, a modelagem recai sob um N de 1876 julgamentos finais realizados pelo plenário do Supremo nas ações diretas, até 18 de dezembro de 2015. Foram estimados dois modelos de regressão logística. Interessado na associações entre nível federativo (estadual x federal) e tipo de decisão, foram utilizados indicadores de controles relativos ao tipo de requerente, poder de origem da norma e área temática, além dos relatores para o julgamento final. O segundo modelo incluiu uma variável que registra o Presidente na época da decisão. Como nos demais casos, as tabelas de regressão estão contidas no apêndice.

Em termos globais, os ajustes dos modelos ficaram um pouco abaixo dos anteriores (70% de classificações corretas e 58-59% da área sob a curva¹¹⁵), sem uma melhora relevante entre as duas alternativas. Os coeficiente e erros padrões robustos apontam que as áreas temáticas de Sociedade Civil, Disputas político-partidária e criação de municípios/separação de poderes são as únicas cuja distinção em relação à categoria base de Administração da Justiça é estatisticamente significativa. Para elas, as razões de chance são maiores (coeficiente com sinal positivo). Criação de Municípios é a temática mais controversa, com 80% mais chances de ser decidida por maioria ao invés de por unanimidade na comparação entre as categorias. Disputas político-partidárias e sociedade civil apresentam chances maiores na faixa de 60%. Os requerentes que obtêm maior nível de consensualismo, comparados aos partidos políticos, são os governadores, com chances de

¹¹⁵ Sobre estatísticas de ajuste e curvas ROC, ver, entre outros [Agresti \(2002\)](#).

Figura 32 - Probabilidades esperadas, decisão final não unânime, estadual x federal, 100.000 simulações.



juízo por maioria ao invés de unânimes 57% menor. Ou seja, as ações apresentadas pelos Chefes dos Executivos estaduais, *ceteris paribus*, tem maior probabilidade de encontrar posição unificada dos Ministros da Corte. Os números apresentados no apêndice quanto aos governos também são instigantes. Tomando FHC como base de comparação, apenas Sarney indica um maior grau de consensualismo esperado. Color, Lula e Dilma figuram com coeficientes positivos e significativos ao nível de 5%. E as razões de chance são maiores para o Governo Dilma, com 73% mais chances de ocorrer decisão por maioria e não unanimidade do que durante FHC. Contudo, vale ressaltar que a inclusão desse indicador não conferiu melhoria significativa no ajuste do modelo e predição dos resultados. Além disso, essa variável também captura outros efeitos que se dão na passagem do tempo, inclusive mudanças na composição da Corte e no desenho institucional.

Quanto ao item central para essa pesquisa, segundo as razões de chance estimadas pelo modelo, os casos sobre leis ou atos normativos estaduais tendem a encontrar consenso aproximadamente o dobro de vezes que nos processos de âmbito federal. O gráfico 32 reforça o ponto indicando que a probabilidade esperada cai de, em média, 0,4 para 0,25. Apesar de também ser visível a existência de uma área de sobreposição nas distribuições, as médias encontram-se em uma região mais lateral das caudas. Isso sugere que a diferença no nível federativo do ato questionado é relevante para a obtenção de consenso no julgamento. Note-se, ainda, que no plano geral, ambos cenários indicam expectativas médias menores de 50%. Ou seja, o resultado mais provável para qualquer das situações é uma decisão unânime, com mais defecções em processos que estejam discutindo legislação ou atos federais.

Os eventos processuais de maior interesse, contudo, são aqueles que dizem respeito

propriamente ao sentido das decisões, ou seja, ao acolhimento das pretensões apresentadas pelos requerentes e declaração de inconstitucionalidade, que afastam as normas impugnadas do mundo jurídico e interferem em seus efeitos. Aqui, são discutidos dois momentos: as decisões sobre medida cautelar/liminar; os julgamentos finais das ações. As mesmas técnicas foram empregadas para estimação de modelos *logit* buscando ajustar concessões de liminares e julgamentos de procedência (total ou parcial), que correspondem às variáveis dependentes. Novamente, dois modelos foram ajustados para cada caso, o primeiro utilizando poder de origem, tipo de requerente, área temática e relator como indicadores de controle, enquanto o segundo acrescentou efeitos fixos para o ano da decisão.

Os modelos alcançam melhor ajuste no caso das decisões liminares, indo de 76% para 83% de predições corretas quando incluídos indicadores de controles para a dimensão de tempo. A área sob a curva nos testes de sensibilidade/sensitividade também vai de 72% para 81%. Examinando as razões de chances, notam-se aspectos relevantes quanto ao tipo de requerente, área temática e relator do pedido. Dos Ministros que se distinguem significativamente de Moreira Alves (categoria base), apenas Roberto Barroso apresenta coeficiente com sinal positivo, ou seja, mais favorável à concessão de cautelares. A diferença é expressiva: as chances de conceder liminar ao invés de negar o pleito são 4 vezes maiores para o Min. Barroso do que para Moreira Alves. Todos os demais relatores cujos resultados ultrapassam os níveis convencionais de significância estatística aparecem com sinal negativo, sendo ainda mais restritivos do que Alves. O destaque vai para Francisco Rezek, com razões de chance 2,7 vezes menores. Quanto ao tipo de requerente, consistente com os resultados descritivos e taxas apresentadas acima, as melhores chances ficam com as entidades empresariais (1,9 vezes), associações de juízes/promotores (2,8), PGR (3,2) e governadores (3,6), em ordem crescente, sempre na comparação com partidos políticos. Isso novamente sugere que são os órgãos ligados ao aparelho estatal que alcançam melhores resultados no controle de constitucionalidade, não grupos e organizações externos e próprios da sociedade civil, ainda que num arranjo corporativo, ressalva feita aos setores patronais. Já quanto às áreas temáticas, os resultados apontam maiores chances de deferimento nos casos de criação de municípios (65%) e maiores dificuldades para as questões econômico-tributárias (59%) e, especialmente, disputas político-partidárias (94%), na comparação com a categoria Administração da Justiça. Finalmente, leis e atos normativos estaduais, mesmo controladas essas outras variáveis, indicam maiores probabilidades de concessão com 91% mais chances de sucesso do que os casos federais, ou seja, quase o dobro.

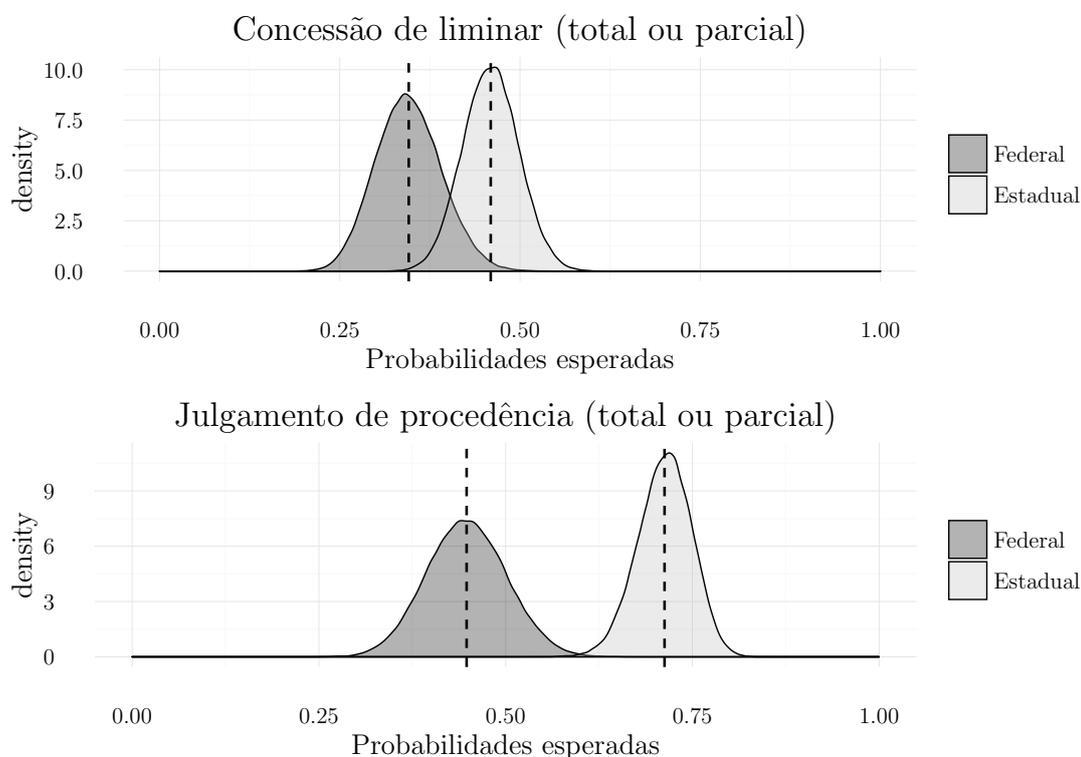
Os modelos estimados para o resultado final são menos acurados do que do que

para liminares¹¹⁶. É possível que eventos ocorridos entre as duas decisões - liminar e final - afetem os resultados, especialmente quando ocorrem alterações na legislação impugnada. Os indicadores utilizados nas duas equações são os mesmos e a tabela com resultados também está contida no anexo. Além do sinal e significância, vale, novamente, observar as razões de chance. Quanto ao ponto central, casos de âmbito estadual, apresentam 3 vezes mais chances de receber julgamento procedente ou parcial procedente ao invés de outro resultado desfavorável do que os casos federais, mantidas constantes as demais condições observadas. Em relação aos autores, padrão semelhante às liminares é percebido, com a inclusão da OAB entre aqueles com maiores probabilidades de sucesso. As razões de chance, em comparação aos partidos, são maiores para OAB (2,1 vezes), Associações de Juízes/Promotores (2,2), Governadores (3,38) e PGR (3,42). Novamente, observa-se um padrão de maior receptividade da Corte aos casos iniciados pelo próprio aparato estatal ou por organizações ligadas à Comunidade Jurídica. Os piores resultados, mesmo controlando outros fatores, inclusive efeitos fixos por ano (que em alguma medida captura dinâmicas geracionais, mudanças de composição da corte ou mesmo a conjuntura jurídico-política), recaem mais uma vez sob as entidades que, mesmo corporativamente tuteladas, são supostamente mais próximas à sociedade civil: entidades profissionais (39% menos chances que partidos) e, expressivamente, as associações de trabalhadores (594% ou quase 6 vezes menos). É raro, portanto, que trabalhadores, por meio de suas associações, encontrem no Supremo, via controle direto, o acolhimento de suas pretensões jurídicas, que, nesse exercício jurídico-político, percebam a Corte como autêntico “guardião das promessas” (GARAPON, 1996), ao menos das suas.

As áreas temáticas, apesar de não aparecerem como dimensão mais expressiva para determinação dos resultados, contando, inclusive, com pouca distinção significativa entre as variáveis, também revelam a seara em que o Tribunal é mais contido. Temas econômico-tributários mostram 71% menos chances de receber decisão final favorável ao invés de um resultado negativo do que as questões de Administração da Justiça. É nessa área, que envolve tributos, administração fiscal, planos econômicos e relações de agentes econômicos privados entre si ou com o poder público, onde o Supremo revela mais fortemente um comportamento de autocontenção sistemática. Ou seja, a despeito de episódios relevantes e de maior repercussão, o comportamento geral do controle de constitucionalidade é mais contido nessa área do que em outras. Ao inverso, as disputas político-partidárias, embora distinguíveis apenas ao nível de 10%, apresentam 51% mais chances de receber um julgamento procedente ou parcialmente procedente na comparação com o resultado oposto e a categoria base. Seria esse o espaço mais perceptível de um ativismo judicial? Se este fenômeno decorre do comportamento e atitudes dos Ministros, individualmente e

¹¹⁶ 69% e 68% de classificações corretas. 69% e 71% da área sobre a curva.

Figura 33 - Probabilidades esperadas, concessão de liminar e julgamento de procedência, estadual x federal, 100.000 simulações.



no agregado, as relações percebidas tendo em conta o Relator do caso também é importante. Na comparação com Moreira Alves, Celso de Mello destaca-se, digamos assim, pelo maior nível de autocontenção, com chances quase 6 vezes menores de acolher pedidos ao invés de rejeitá-los. Os aspectos propriamente ligados ao comportamento dos Ministros nos julgamentos colegiados são objeto do próximo capítulo.

Finalmente, o uso de simulações mais uma vez auxilia na percepção do fenômeno e nas diferenças de probabilidades esperadas em função do nível federativo do ato questionado. Para liminares, a área com sobreposição entre as duas distribuições é maior, indicando que a diferença não é tão segura. Mesmo a média esperada de probabilidade figura com uma diferença de 10 pontos percentuais, indo de 0,35 nos casos federais para 0,46 nos estaduais, ambos, nota-se, abaixo de 50%. Ou seja, a expectativa geral mais provável é de que o Supremo não conceda liminares. No que tange ao julgamento final, as diferenças são mais nítidas, com mínima sobreposição das distribuições. Enquanto a probabilidade média de um julgamento final favorável é de aproximadamente 0.45 para as ações federais, os processos estaduais ficam com 0,71. Portanto, a expectativa é de que o Supremo acolha os pedidos (total ou parcialmente) em mais de 3 a cada 4 casos estaduais que são decididos, porém em menos da metade dos federais.

Ou seja, para além das informações descritivas das seções anteriores, também os

modelos estatísticos e as simulações, capturando mais rigorosamente as relações de associação entre as variáveis mesmo na interveniência de outros fatores, corroboram a ideia de que o controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos no Brasil recai, essencialmente, sobre questões provenientes dos estados da federação. É aqui onde o Tribunal atua mais incisivamente, mostra-se, se o conceito for útil, mais ativista; e não diante dos temas de âmbito nacional ou resultados políticos produzidos pelo Congresso. A condição de deferência aos demais poderes, detectada por [Pogrebinschi \(2011\)](#) no comportamento sistemático do Supremo em temas federais, não parece ser replicada quando a controvérsia diz respeito à governadores, assembleias legislativas ou Tribunais de Justiça. Aqui, não há deferência, mas uma coordenação de ações entre PGR e Supremo no sentido de impor limites à autonomia dos entes federados e assegurar a persistência de um sistema legiferante sobremaneira centralizado. Se reconhecemos que a judicialização da política no Brasil (ou dos resultados de processos políticos, incluindo a produção legislativa) manifesta-se através do controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, questão ainda controversa na literatura, podemos perceber que, de um ponto vista sistemático da rotina de trabalhos da Corte e não somente com base em exemplarismos, tanto os objetos preferenciais dos atores legitimados, quanto as matérias de maior receptividade, residem na tutela do sistema federativo e não na enfrentamento de amplas questões da “grande política” ou nos anseios e clamores da sociedade civil através de suas organizações e movimentos. Até hoje, ressalvadas as exceções e episódios dilemáticos, a judicialização da política no Supremo tem sido, principalmente, a judicialização e tutela da federação; o controle dos arranjos estatais pelo seu próprio aparato, poderes constituídos e burocracias próprias, não raro autointeressadas.

3.3.1 O parecer do Procurador Geral da República interessa?

Os resultados anteriores são todos concordantes no sentido de que o Procurador-Geral da República ocupa papel fundamental no controle concentrado de constitucionalidade, com maior ênfase nos casos federais. Não apenas esse ator é o legitimado clássico para propositura das ações, sendo o único antes de 1988, como ele também alcança patamares mais favoráveis de acolhida nas ações que propõe, com maiores taxas de concessão de liminar e julgamento favorável, além de maiores probabilidades e chances em relação a diversos eventos processuais, mesmo quando controlados outros fatores relevantes, como área temática, poder de origem do ato normativo, relator ou coivaráveis ocultas mas relacionadas à dinâmica temporal. Indicativos semelhantes sobre o peso do PGR já foram percebidos em outros trabalhos (i.e. [Silva \(2011\)](#), [Costa e Benvindo \(2014\)](#) e [Hartmann, Ferreira e Rego \(2016\)](#)) e, em certa medida, estão presentes nas discussões do campo jurídico, com repercussão pública em meios de informações. Hipótese que usualmente

decorre de tais conclusões, inclusive no senso comum, é de que o PGR tem forte influência no resultado da ação. O Supremo tende a levar em conta o que diz o Procurador-Geral, de modo que seu posicionamento seria um dos preditores mais confiáveis para o resultado das ações diretas.

Para além das ações que apresenta, o PGR cumpre o papel legal-institucional de oferecer um parecer em todos os outros casos. Ou seja, mesmo quando não inicia o controle de constitucionalidade, o Ministério Público se faz presente e emite opinião, abrangendo a possibilidade de conhecimento da ação e se o caso deve ser julgado procedente, parcialmente procedente ou improcedente¹¹⁷. Apesar de poucas pesquisas analisarem os pareceres emitidos pelo PGR (HARTMANN; FERREIRA; REGO, 2016), a sugestão geral é de que, dada a força desse ator em outros casos, a recomendação por ele feita costuma ser seguida. Isso seria representativo da influência que o Procurador exerce sobre os julgamentos da corte.

Embora seja possível levantar uma controvérsia não desprezível sobre o que é fazer previsões ou investigar causas (modelos preditivos x efeitos causais), o reconhecimento de que o PGR é mais bem sucedido nas ações que move do que naquelas propostas por outros atores não leva à conclusão necessária de que o posicionamento de tal órgão tem efeitos sobre as decisões do Supremo de modo geral. A objeção mais óbvia é a autoseleção. Seja pela posição institucional que ocupa ou pelos conhecimentos técnicos dos procuradores e suas equipes, é razoável esperar que ele ingresse com ações precisamente nas questões em que reconhece melhores chances de sucesso. Não havendo limites para sua legitimidade, nem fortes incentivos de ordem política ou de bases sociais como para os partidos, governadores e entidades, mas o presumido dever de cumprir o papel de “fiscal da lei” ou “advogado da Constituição”, o PGR pode, tranquilamente, filtrar as demandas e casos que chegam às suas mãos e decidir se ajuíza ações ou não¹¹⁸. O conjunto de incentivos que se apresentam aos diferentes tipos de requerentes é relevante nesse ponto. Atores que são movidos por outros objetivos podem atribuir um peso menor à expectativa de sucesso quanto propõe ações, estando mais voltados a jogos ocultos (TSEBELIS, 1998) do que à disputa judicial propriamente dita. Porém, quanto menor os incentivos paralelos, maior o peso da antecipação de expectativas sobre o resultado da ação e maior o nível de autoseleção. Esse é o caso do PGR. Nesse contexto, os ajustes promovidos através dos modelos de regressão, embora possam indicar o potencial preditivo desse ator como

¹¹⁷ Além dessas situações, o PGR também costuma ser chamado para apresentar parecer em relação aos pedidos de medida cautelar e a eventuais recursos (agravos regimentais ou embargos declaratórios).

¹¹⁸ Aqui, é válido notar que, mesmo depois de 1988, o PGR muitas vezes inicia os processos por representação de outros órgãos ou autoridades públicas e mesmo agentes externos. Não há, contudo, obrigatoriedade do Procurador acolher as representações que lhe são encaminhadas e propor ações diretas em todas as situações.

requerente para os resultados das ações, são insuficientes para afastar esse tipo de viés de seleção e apontar eventuais efeitos causais.

Em adendo, a informação que provém das ações propostas pelos Procuradores nada tem a dizer a respeito das outras ações, ou seja, não acrescenta nenhum elemento relevante para compreender a força dessa instituição nos casos diferentes daqueles que ela própria escolhe apresentar. Um exame mais preciso sobre esse papel requer observar os processos iniciados pelos demais legitimados, nos quais o PGR emite parecer. Aqui, algumas iniciativas de pesquisa tem apontado que o Supremo costumeiramente segue a posição contida no parecer. Os resultados apresentados na seção 3.1., acima, também caminham nessa direção. De modo geral e mais agregado, posições do PGR pela extinção sem julgamento de mérito (não conhecimento da ação, ilegitimidade da parte ou prejuízo por perda de objeto) são predominantemente acolhidas. Mesmo quando se alcança a discussão de mérito, o parecer do Ministério Público também encontra importante acolhida, embora em níveis inferiores ao caso de extinção do processo.

Tais análises, contudo, são insuficientes para avaliar a influência do parecer do PGR em termos de efeitos causais. Os números sugerem que o parecer importa, mas ele tem o mesmo peso nas diversas situações e contextos? Uma maneira de tentar resolver esses obstáculos é ajustando modelos de regressão. De tal modo, a associação decorrente de outros fatores observáveis fica “controlada”, e o efeito próprio do parecer transpareceria no coeficiente da regressão próprio dessa variável. A opção deste trabalho é analisar a relação entre o posicionamento do Ministério Público quando emite parecer pela procedência ou total procedência da ação com a decisão final tomada pelo Supremo. Seria possível investigar também os casos em que a recomendação é pela extinção do feito, ilegitimidade ou perda de objeto. Todavia, essas situações são normalmente afetadas por questões processuais pouco controversas ou mesmo eventos externos ao processo que redundam, com altíssima probabilidade, no término do feito, sem que, concretamente, a informação da procuradoria seja relevante¹¹⁹. Ou seja, são casos em que fica praticamente impossível a identificação de efeitos causais.

Em apêndice, são apresentadas as tabelas com resultados das regressões ajustadas, antes e após *matching*, bem como descritos alguns detalhes metodológicos. O indicativo geral é de que um parecer favorável do PGR não apenas aparece como um importante preditor do resultado da ação, mas também pode ter efeito relevante para esse resultado,

¹¹⁹ Episódios típicos são ações propostas por quem claramente não tem legitimação, como pessoas naturais, empresas, entidades sindicais de base local ou regional e associações que não representam categorias ou não são nacionais. Com jurisprudência firme sobre isso, seria mesmo nula a existência de manifestação em sentido contrário pela PGR. No mesmo sentido, quando ocorre a alteração da legislação impugnada pela ação direta, o próprio Tribunal costuma intimar o Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa para saber se o ato normativo ou dispositivo continua em vigor. Nesses casos, o PGR costuma apenas confirmar o fato.

considerando os casos que chegam à julgamento de mérito no plenário. Todos os modelos de regressão antes de pareamento ($n = 1401$) mostram o indicador relativo ao parecer como estatisticamente significativo, com sinal positivo e coeficiente alto. Mesmo controlando por nível federativo, poder de origem, tipo de requerente, área temática, relator, UF de origem da norma e ano de julgamento, casos com parecer favorável tem 5,6 mais chances de receber um julgamento de procedência ao invés de um resultado desfavorável do que os processos que não recebem parecer ou que possuem parecer contrário. Esse resultado corrobora fortemente a hipótese de que a posição da PGR é um dos melhores (senão o melhor) preditor para o resultado das ações diretas.

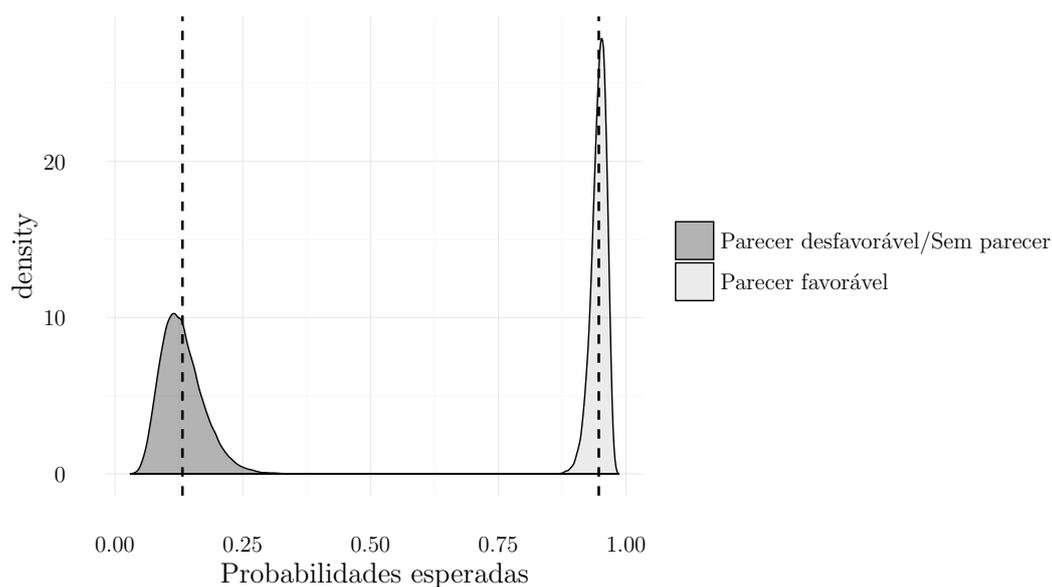
Apesar de tais estimativas serem bastante úteis para construção de modelos preditivos¹²⁰, inferências relativas aos efeitos causais de tal atividade podem carregar ruído. O nível de desbalanceamento na variável independente e nos controles pode sugerir que o ajuste da regressão logística não evita o viés decorrente da autoseleção. Tendo como estratégia de identificação de efeitos causais a seleção por observáveis¹²¹, as técnicas de *matching* são recursos importantes para deixar a amostra mais balanceada, tornando o grupo das observações de controle mais próximo das observações de tratamento no que diz respeito às variáveis independentes. Aqui, tendo em vista que os indicadores são categóricos, foi empregado o pareamento via *coerced exact matching* (IACUS; KING; PORRO, 2011). A grande maioria das categorias relevantes para a análise ficaram mais equilibradas após o procedimento, com exceção da área econômico-tributária, sociedade civil e requerentes partido e entidade empresarial. Algumas das classificações ficaram quase perfeitamente balanceadas. Porém, em que pese uma melhora para a variável de interesse, o valor obtido para a diferença de médias padronizada ainda é alto. Essa circunstância pode sugerir que ainda existem variáveis omitidas relevantes, ou seja, que o mecanismo de autoseleção não foi completamente afastado, impondo ressalva para a interpretação dos resultados na terminologia de efeitos causais.

Feito o pareamento, os resultados dos modelos de regressão mostram-se ainda mais expressivos. Com número de observações diminuído por conta do descarte de casos não pareados (indo de 1401 para 471), os ajustes mostram-se mais precisos que anteriormente. Mesmo o modelo simples, contendo somente a variável independente, classifica corretamente 91% dos casos. Adicionando-se os controles, incluindo ano da decisão, relator e UF de origem do ato normativo, a classificação correta sobre para 97%. O coeficiente é sempre positivo e estatisticamente significativo, indicado, para o modelo mais saturado, que os

¹²⁰ Vale considerar que, no caso, os três ajustes realizados resultaram em classificações corretas entre 88% e 89%.

¹²¹ Ou seja, partindo do suposto que toda ou a maior parte da variação na alocação do tratamento decorre do conjunto de covariáveis incluídas nos modelos.

Figura 34 - Probabilidades esperadas para julgamento de procedência em função do Parecer do PGR, 100.000 simulações. Modelo pós-matching



casos com parecer favorável do PGR tem 4,1 mais chances de encontrar procedência ou invés de um resultado negativo do que os processos sem parecer ou com posição contrária.

A simulação das probabilidades esperadas também auxilia a visualização do impacto estimado, conforme a figura 34. A nítida distinção entre as distribuições praticamente afasta a dúvida quanto à relevância do parecer do PGR para o resultado do julgamento. É importante notar que o estimando dessa metodologia é o efeito do tratamento médio entre os casos tratados, ou seja, o quanto o parecer afeta os resultados para aqueles casos que receberam parecer favorável. Isso é diferente do efeito do parecer para os processos com posicionamento contrário, bem como do efeito médio geral. Feita essa ressalva, a média estimada através das simulações sugere que, quando o Procurador-Geral se manifesta pela procedência da ação, apenas 5 em cada 100 destes casos será julgado desfavoravelmente pelo Supremo. Ou seja, não apenas este é um preditor consistente do resultado da ação, mas também pode representar uma influência objetiva. Ressalva-se, além disso, que apesar de indicativo importante, os resultados obtidos não são totalmente conclusivos quanto ao tamanho do efeito causal¹²².

¹²² Embora o sinal e a significância estatística sejam bastante consistentes com a existência de algum efeito, sua importância substantiva depende do valor do coeficiente, uma vez válido os supostos da estratégia de identificação por observáveis. O fato da variável de tratamento continuar relativamente desbalanceada impõe cuidados à interpretação dos resultados. Isso pode sugerir a persistência de algum viés devido à variável omitida, no sentido de que o tipo de *matching* empregado e indicadores escolhidos não são a melhor possibilidade para minimizar a autoseleção na alocação do tratamento.

Esses resultados não apenas corroboram a indicação de que o parecer do PGR é o melhor preditor para o resultado do julgamento de uma Ação Direta, mas também apontam para a direção de que tal opinião tem um efeito na própria tomada de decisão. Quais razões poderiam favorecer isso? Que ordem de fatores levariam a essa preponderância? Não se trata de exaurir o ponto, mas sugerir possibilidades. Por uma lado, a combinação entre posição institucional do Procurador, trajetória história e vantagens e recursos organizacionais pode favorecer o órgão em termos de credibilidade perante a Corte. Nessa perspectiva, o parecer apresenta um valor informacional, indicando, por exemplo, se a impugnação formulada por um dos “novos legitimados” é juridicamente crível ou se o caso não passa de uma tática usada por um ator interessado em outro jogo paralelo. Exceto para os casos de maior saliência, sensibilidade pública ou ineditismo temático, por essa perspectiva, o parecer não deixaria de ser uma espécie de filtro, especialmente para as questões de âmbito estadual, em alguma medida com similitudes à legitimação exclusiva do pré-88. Verificar essas sugestões e avaliar o grau efetivo de distinções nos momentos históricos, contudo, é tarefa em aberto.

4 POR QUE RECORRER? A LÓGICA DA ATIVAÇÃO JUDICIAL

Em que condições Governadores, partidos políticos, entidades representativas e a Procuradoria Geral da República recorrem ao Supremo Tribunal Federal para contestar os resultados do processo decisório legislativo estadual? Que fatores influenciam esses atores políticos a propor ações de controle direto de constitucionalidade para resolver controvérsias políticas regionais? Qual é a *rationale* provável de seus comportamentos? As sugestões teóricas apresentadas no capítulo 2 fazem sentido no mundo real? Essas são algumas das questões enfrentadas, ainda que parcialmente, neste capítulo.

Uma vez discutido o lugar institucional do Supremo, comentados os modelos teóricos mais usuais para a investigação do comportamento judicial e a relação entre poderes, bem como analisado o modo pelo qual o tribunal decide os casos de controle concentrado de constitucionalidade, com foco na comparação entre temas estaduais e federais, cabe desvendar alguns aspectos relevantes da dimensão de “ativação” da Corte. Sendo o Supremo Tribunal, a rigor, um ator passivo no processo decisório, cuja atuação se dá por provocação externa, é pertinente discutir quais são as motivações e contextos que mobilizam os diversos tipos de postulantes à procurar resguardo de suas pretensões na Corte. É apenas com foco nessa dimensão, em verdade, que a hipótese de existência de um “efeito informacional” decorrente da jurisprudência firmada sobre matéria estadual pode ser concretamente analisada.

De um modo geral, os poucos estudos que dedicaram maior atenção ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais (COSTA; BENVINDO, 2014) (TOMIO; FILHO, 2013) (KAMINSKI, 2013) sofrem de um mesmo problema metodológico: um certo tipo de “viés de seleção”. Ainda que suas indicações sejam relevantes do ponto de vista do comportamento da Corte perante os casos que lhe são apresentados, ao final, tais pesquisas nada dizem a respeito da imensa produção legislativa que não é levada à discussão no Tribunal. Ou seja, ainda que o recurso à teoria dos atores com poder de veto seja relevante para dizer em que situações o STF irá acolher ou não os pedidos apresentados nas ADs estaduais, tais pesquisas não indicam por quais motivos os atores políticos buscam a Corte, comparativamente às situações em que isso não acontece.

Em termos mais claros: o “viés de seleção” da maior parte das pesquisas sobre judicialização reside no momento em que o pesquisador questiona os motivos que levam os atores políticos à recorrer ao Tribunal, mas analisa somente os casos em que tal resultado efetivamente acontece. Seria necessário, para conduzir um melhor desenho de pesquisa, comparar situações em que a política legislativa resultante é questionada àqueles contextos em que o Supremo não é acionado. Não há inferência plausível quando a investigação recai apenas sobre os casos positivos. Mas é isso o que a maioria dos estudos reiteradamente faz.

A proposta deste capítulo é minimizar esse tipo de “viés de seleção” analisando os fatores que levam os diferentes atores a ajuizar ações com base em características ligadas à dimensões externas ao processo judicial, especialmente indicadores da conjuntura política local, aspectos econômicos e o volume de produção legislativa. Não se trata de saber apenas se governadores, partidos, entidades ou PGR são bem ou mal sucedidos em suas ações, mas o que os leva a iniciar o controle de constitucionalidade em primeiro lugar. Tal discussão, por sua vez, liga-se fundamentalmente com o modelo esboçado no capítulo segundo. Trata-se, portanto, de avaliar se as hipóteses apresentadas são condizentes com os eventos reais.

Dessa maneira, a presente pesquisa busca combinar dois esforços complementares. Por um lado, o exercício teórico sobre quais são as estruturas de incentivo postas a cada ator, ou seja, quais são seus objetivos, recurso e custos na propositura de ações perante o Supremo para contestar os resultados do processo decisório legislativo estadual. Por outro, uma análise empírica sobre as condições que, até o momento, relacionam-se com a ativação do Supremo, enfatizando fatores políticos e econômicos, como o perfil de coalização do governo e crescimento do PIB, por exemplo.

Embora essa empreitada não chegue ao ponto de avaliar detalhes da legislação estadual, investigando, por exemplo, o perfil específico de cada processo decisório local que tenha levado à edição de cada ato normativo, a análise compara diversos contextos estaduais de maneira mais agregada, mensurando diferentes níveis de ativação judicial pelos principais atores políticos legitimados no controle concentrado de constitucionalidade. Assim, é possível cotejar diferentes situações político-econômicas com o respectivo quantitativo de postulação junto ao Supremo, seja por governadores, partidos, entidades ou PGR.

Este capítulo divide-se em duas seções. Primeiramente, são analisados os dados mais gerais sobre o ajuizamento de ações em um conjunto de estados e anos selecionados. Aqui, também são investigados alguns possíveis determinantes para a contestação de resultados do processo legislativo através das ações direitas, com apoio de modelos de contagem. A segunda parte discute, especificamente, uma hipótese informacional desdobrada dos elementos teóricos apresentados no segundo capítulo. Avalia-se se os governadores modificam suas estratégias de ajuizamento ao longo do tempo, mais exatamente a partir do momento em que o Tribunal alcança um número razoável de decisões deixando mais clara sua posição relativamente à matéria estadual. Aqui, a ideia é comparar situações em que o ator político tem mais incentivos para iniciar o controle de constitucionalidade, porém, sabendo de suas menores chances de sucesso por conta de um efeito informacional, deixa de propor ações que antes apresentaria.

4.1 Determinantes do ajuizamento

Que fatores estão relacionados ao maior ou menor ajuizamento de ações diretas pelos principais atores com interesses na esfera estadual? Em que contextos governadores, partidos, entidades e o PGR estarão mais dispostos a ativar o Supremo no controle concentrado de constitucionalidade? Esta seção propõe-se a enfrentar parte dessas questões, combinando análise descritiva de indicadores políticos e econômicos com modelos econométricos para estimar a propositura de ações e contestação de leis e emendas constitucionais estaduais em vários estados da federação.

Em primeiro lugar, cabe tratar sobre a base de dados utilizada¹²³. Foram levantadas informações relativas a 9 estados da federação (Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo) para o intervalo de 24 anos (1990-2014). Quanto ao tempo, ficaram de fora apenas o ano de edição da Constituição Federal (1988) e da maior parte das novas constituições estaduais (1989), uma vez que, por constituírem momento de transição, podem enviesar significativamente os resultados¹²⁴. Por sua vez, a escolha dos estados foi orientada por dois fatores principais: a) a tentativa de obter uma amostra suficientemente heterogênea e representativa da população de estados/anos; b) a disponibilidade e acessibilidade dos dados, especialmente em relação à produção legislativa estadual. Nesse contexto, tal seleção buscou integrar UFs que estivessem em diferentes posições na distribuição do número de ADs propostas, de modo a contemplar estados que ajuízam bastante, pouco e próximo à média.

Tais dados abarcam uma série de indicadores buscando dar conta dos aspectos mais relevantes nas dimensões política e econômica dos estados, para os diferentes períodos, especialmente quanto ao contexto das dinâmicas executivo-legislativo, cenário político das assembleias estaduais e seu possível relacionamento com o contexto federal. Entre elas: percentual de cadeiras do partido e da coalizão de governo; tamanho do eleitorado; percentual de votos válidos obtidos pelo governador; número efetivo de partidos; se o partido do governador corresponde ao partido do presidente; nível de participação da receita tributária no orçamento estadual; nível de participação do ICMS na receita tributária; PIB per capita e sua variação; além do número de leis e emendas constitucionais editadas por

¹²³ Informações mais detalhadas sobre os dados, assim como em relação a outros testes estatísticos, estão contidas no apêndice.

¹²⁴ Nesse sentido, os números apresentados no capítulo anterior mostram o quão expressivas foram as ADIs relativas a atos normativos contidos nas constituições estaduais. Incluir tal informação na análise poderia embaralhar os resultados relativamente a outros contextos decisórios, mesmo aqueles de emendamento às constituições, que se submetem à lógicas provavelmente distintas dos momentos constituintes originários.

ano, dentre outros.

A coleta de dados buscou garantir o maior grau possível de replicabilidade. Nesse sentido, todas as informações são provenientes de fontes públicas ou de trabalhos acadêmicos publicados e integralmente acessíveis. Os dados eleitorais têm origem no *site* do TSE e as informações sobre coalizões de governo são provenientes de textos listados no apêndice e nas referências bibliográficas ou foram computadas dos resultados eleitorais. As variáveis econômicas foram primordialmente obtidas através do IPEA Data. Finalmente, os números relativos à produção legislativa dos estados são provenientes de uma base de dados construída a partir de informações dos *sites* das Assembleias Legislativas, via *webscraping*¹²⁵. Apenas não foram localizadas informações confiáveis/replicáveis sobre a produção legislativa no estado de São Paulo antes de 2000.

A discussão segue dividida em duas subseções. Primeiro, apresento os resultados gerais e estatísticas descritivas para a amostra de estados e anos selecionados. A ênfase recai na relação entre status de governo, partido e estados, bem como nos quantitativos de ajuizamento de ações ao longo do tempo e para as distintas regiões. Na sequência, são discutidas algumas estimativas obtidas a partir de modelos de contagem e simulações, comparando-se situações típicas de maior relevância.

4.1.1 Resultados gerais

Em primeiro lugar, antes mesmo de cruzar indicadores relevantes ou analisar quantitativos ao longo do tempo, importa oferecer uma visão geral sobre o conjunto de dados e informações analisadas. A tabela 20 apresenta as estatísticas descritivas de treze variáveis que integram a análise deste capítulo. Trata-se de um total de 216 casos, relativos aos 24 anos para 9 estados. Como se vê desde logo, os indicadores relativos ao número de Leis e Emendas à Constituição estadual não contemplam todas os casos, o que repercute, por sua vez, na razão entre leis contestadas e leis editadas. Especialmente quanto a essas variáveis, vê-se uma média de 230 leis e ECs por ano, alcançando um máximo de 733 (MG, 2010). A fração entre atos normativos legislativos levados ao Supremo através de ações diretas e o número efetivamente editado mostra que, em termos percentuais, somente 2,4% deles são impugnados através do controle concentrado, alcançando um máximo próximo de 15% e havendo lugares e épocas sem nenhum tipo de discussão encaminhada para o Tribunal.

¹²⁵ Desse modo, eventuais erros ou inconsistências podem ser corrigidos através de ajustes no código utilizado. Porém, em última análise, dependem da confiabilidade das informações disponibilizadas pelos próprios portais das Assembleias e seus sistemas.

Essa informação tem relevância se observamos o que dizem as episódicas reportagens, inclusive em *sites* jurídicos, sobre o tema. Ou seja, em sentido bastante distinto de algumas manchetes, percentuais tão baixos não corroboram a ideia de que a maior parte da legislação estadual brasileira é inconstitucional. O argumento costumeiro é falacioso. Diz-se que, por conta das declarações de inconstitucionalidade recaírem principalmente nos atos normativos estaduais, a produção legislativa desses entes federativos seria majoritariamente de má qualidade e contrária à Constituição. Ainda que os números aqui apresentados sejam bastante agregados - misturando leis de homenagens com matéria tributária, por exemplo - o resultado mais plausível é pela refutação do argumento. Novamente transparece o viés de seleção desse tipo de comentário. É que o resultado das ADIs sobre leis estaduais não diz nada sobre a constitucionalidade das leis que sequer foram levadas ao Supremo. E o pior: a base de comparação desse tipo de comentário é notadamente equivocada. O denominador correto não é o que foi ajuizado, mas o que foi produzido pelo legislativo estadual.

Na mesma linha, ainda que os juízos de inconstitucionalidade recaiam mais sobre matéria estadual do que federal, como se viu no capítulo anterior, os número segmentados por estado e ano não são muito elevados, alcançando um média de aproximadamente 2 decisões por ano, com um máximo de 12 (RJ, 2002). Isso também aponta para uma expressividade muito menor do que aquela ocasionalmente mostrada nos jornais, mesmo no âmbito do controle direto das questões estaduais. Por um lado, [Pogrebinschi \(2011\)](#) indicou que o comportamento típico do Supremo, numa abordagem mais sistemática, é de deferência (ou diálogo) ao Congresso nos casos federais. Por outro, ainda que no capítulo anterior tenha se constatado maior oposição jurisdicional aos resultados do processo decisório legislativo no nível estadual, quando tomada a produção legislativa em si como base de comparação, é apenas uma parcela pequena das questões que são refutadas pela Corte. Seria possível objetar que o julgamento das ações sofre interferência de diversos fatores ao longo do tempo, diminuindo as chances de improcedência em favor de decisões de extinção sem mérito, como se viu no capítulo anterior. Mas, olhando para os número relativos à concessão de liminares, o quadro não se modifica significativamente, pois o número médio de deferimentos também é baixo, alcançando um máximo de 15 cautelares concedidas em estado/ano (RS, 2003).

Prosseguindo, o conjunto de estados e anos analisados indica uma expressiva fragmentação no sistema de partidos, calculado com base na distribuição das cadeiras decorrente dos resultados eleitorais. O número efetivo de partidos varia de 3,5 a 12,5, com fracionalização média de 0,863. Portanto, em que pese os níveis elevados, também existe uma relativa e importante variação nesses indicadores, o que enriquece a análise posterior.

Finalmente, os percentuais de assentos legislativos ocupados pelo partido do Governador e por sua coalizão de governo (ou coligação eleitoral, conforme a disponibilidade dos dados) segue padrões não tão distantes do plano federal, na linha de outros levan-

Tabela 20 - Estatísticas descritivas das principais variáveis estaduais. 1990-2014

	N	Média	Desv. Pad..	Min	Max
% do partido do Governador	216	19.2	8.7	0	50
% da coalizão	216	44.3	17.3	8.3	79.2
% de votos Gov (válidos)	216	58.2	7	50.2	82.8
Fracionalização	216	0.863	0.040	0.712	0.920
NEP	216	7.872	2.1	3.5	12.5
Leis e ECs	205	230	147	2	733
Contestadas/editadas	196	2.4	2.8	0	14.6
Inconstitucionais	216	1.8	2	0	12
Liminares	216	3.8	3.1	0	15
Prop. impostos no orçamento	180	0.568	0.105	0.240	0.811
Prop. ICMS nos impostos	180	0.914	0.049	0.736	1.007
PIB per capita	189	15.080	6.031	5.950	30.340
Variação PIB	180	4.108	4.163	-5.100	23.690

tamentos ou estudos de caso, corroborando a ideia de que o modo “presidencialismo de coalizão” também opera no plano subnacional. A própria variação nos indicadores, resumida pelo desvio padrão, sugere que, embora seja possível identificar casos de “ultrapresidencialismo” (ABRUCIO, 1998) para alguns estados e em alguns anos, existe uma relevante diversidade em como as forças políticas locais organizam-se no plano das relações executivo-legislativo (SANTOS, 2001). Ainda quanto aos indicadores políticos, o percentual de votos válidos obtidos pelo Governador eleito, embora mais concentrado na faixa dos 50-60%, também mostra boa variabilidade, com casos ultrapassando a marca de 70% dos votos. Temos, portanto, Chefes do Executivo estadual que chegaram a seus postos tanto em competições acirradas quando com expressiva força eleitoral.

O último conjunto de variáveis procura incorporar elementos do cenário econômico de cada caso e da situação fiscal. Embora não tenha sido possível coletar informação para todo o período, os resultados também apresentam uma variação significativa, especialmente quanto ao PIB per capita, com maior dispersão. Em termos de variação do PIB também há casos de crescimento e de quase recessão. A participação dos tributos na receita orçamentária é outro elementos de destaque e, especialmente, o quanto dessa receita provém da arrecadação de ICMS, o principal imposto estadual.

Vale olhar, para os casos incluídos, a distribuição de governos de maioria x minoria (com base em informações sobre as coalizões de governo ou resultados eleitorais) entre os diferentes partidos que ocuparam governos de estado. É isso o que mostra a tabela 20. Há uma concentração que não pode ser ignorada de governos minoritários (com menos de 50% das cadeiras) no PT e PDT. Os cenários de maioria e quase maioria são mais presentes em gestões do PFL e PMDB. No agregado, os casos de minoria estrita, ou

seja, com menos de 45% dos assentos legislativos pertencentes à coalizão ou coligação, chegam a aproximadamente 40% da amostra. Essa informação é importante para que os resultados seguintes da análise sejam ressalvados pela possibilidade de existência de efeitos propriamente partidários no comportamento dos atores.

Por sua vez, a distribuição dos governos por *status* da coalizão entre os partidos guarda correspondência com esse mesmo aspecto em relação aos estados, haja vista as UFs em que as diferentes agremiações alcançaram a chefia do executivo estadual. Rio de Janeiro empata em número de anos sob governo majoritário x estritamente minoritário, enquanto Rondônia e Rio Grande do Sul situam-se com a maior parte dos casos em condição de governo minoritário. Curiosamente, o estado de São Paulo, caso típico para a tese do “ultrapresidencialismo estadual” (ABRUCIO, 1998), também figura nessa condição, nominalmente, com apenas um ano em que a coalizão de governo foi claramente majoritária. Porém, para esse estado, um número bastante relevante de casos representa uma situação de quase-maioria nominal (41,7%), ou seja, com partidos da coalizão (ao menos eleitoral) alcançando entre 45-50% dos assentos. Nessa condição, é mais provável que seja formado governo (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012), contando o Governador com custos menores para a formação de coalizões *ad hoc* capaz de aprovar sua agenda legislativa.

Olhando a dinâmica geral ao longo do tempo, os indicadores dos casos que integram a amostra são consistentes com os dados relativos à população, vistos no capítulo anterior. A figura 35 mostra, na linha contínua, o número de casos iniciados e, no traçado, o número de ações julgadas procedente ou parcialmente procedente. Quanto às proposituras, temos um quantitativo elevado no primeiro ano, ainda relativo às constituições estaduais, e um ápice em 2003, devido, em grande parte, à ações iniciadas pelo PGR e outras com origem no estado do Rio Grande do Sul. Após isso transparece uma ligeira tendência de queda, seguida de alguma elevação entre 2011 e 2013. Em relação aos julgamentos de procedência, a dinâmica aparenta maior homogeneidade, com poucas oscilações mais bruscas. Note-se, de qualquer maneira, que 2002 aparece como um primeiro ponto de maior elevação, seguido de poucas diferenças até 2005. Juntamente com as informações do capítulo anterior, é possível reconhecer que esse pode ser um marco da formulação ou consolidação de uma jurisprudência da Corte em matéria estadual, acumulando-se julgamentos e tornado mais simples as decisões futuras de casos análogos.

Separando as séries históricas por tipo de requerente, é possível extrair informações relevantes adicionais. O gráfico 36 não somente revela o padrão distinto do PGR entre 2003-2005, como também deixa claro a diminuição no uso de ações diretas por governadores a partir de 2003, tendo encontrado seu ponto máximo exatamente em 2002, quando também há o maior número de julgamentos de procedência de casos estaduais. Já a figura 37 aponta uma leve tendência de crescimento para as ações propostas por entidades e uma relativa homogeneidade para os partidos políticos, ressalvados os primeiros anos

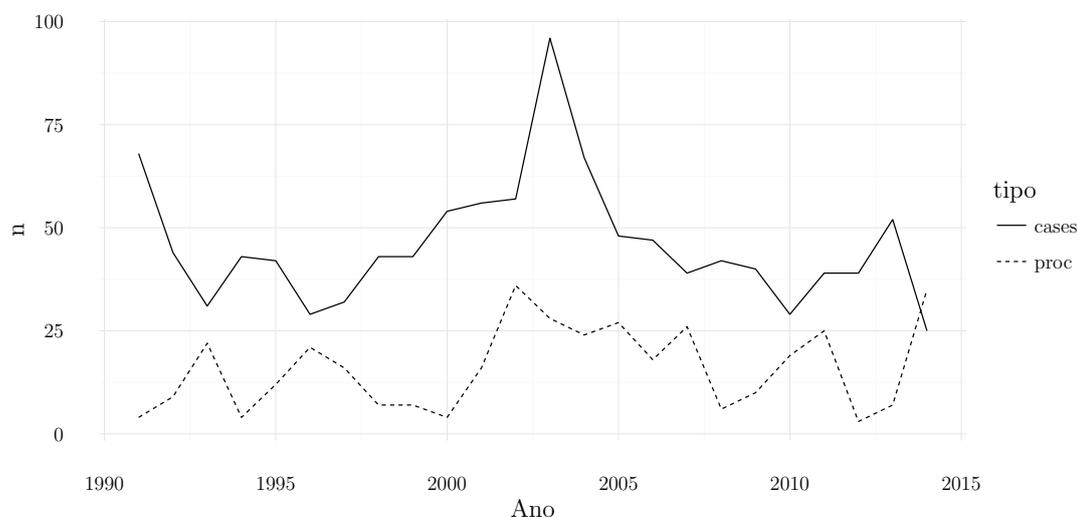
Tabela 21 - Cruzamento entre partido do governador e status do governo. 1990-2014.

	Majoritário	Minoritário	Quase maioria	Total
PDT	4	12	0	16
	25.0%	75.0%	0.0%	7.4%
	5.2%	13.8%	0.0%	
PFL	17	2	13	32
	53.1%	6.2%	40.6%	14.8%
	22.1%	2.3%	25.0%	
PMDB	19	13	20	52
	36.5%	25.0%	38.5%	24.1%
	24.7%	14.9%	38.5%	
PMN	4	0	0	4
	100.0%	0.0%	0.0%	1.9%
	5.2%	0.0%	0.0%	
PPR	0	4	0	4
	0.0%	100.0%	0.0%	1.9%
	0.0%	4.6%	0.0%	
PPS	4	6	6	16
	25.0%	37.5%	37.5%	7.4%
	5.2%	6.9%	11.5%	
PRS	0	4	0	4
	0.0%	100.0%	0.0%	1.9%
	0.0%	4.6%	0.0%	
PSB	8	4	4	16
	50.0%	25.0%	25.0%	7.4%
	10.4%	4.6%	7.7%	
PSDB	17	26	9	52
	32.7%	50.0%	17.3%	24.1%
	22.1%	29.9%	17.3%	
PT	4	12	0	16
	25.0%	75.0%	0.0%	7.4%
	5.2%	13.8%	0.0%	
PTR	0	4	0	4
	0.0%	100.0%	0.0%	1.9%
	0.0%	4.6%	0.0%	
Total	77	87	52	216
	35.6%	40.3%	24.1%	

Tabela 22 - Cruzamento entre UF e status do governo. 1990-2014.

	Majoritário	Minoritário	Quase maioria	Total
AM	12	4	8	24
	50.0%	16.7%	33.3%	11.1%
	15.6%	4.6%	15.4%	
BA	12	4	8	24
	50.0%	16.7%	33.3%	11.1%
	15.6%	4.6%	15.4%	
MG	16	5	3	24
	66.7%	20.8%	12.5%	11.1%
	20.8%	5.7%	5.8%	
MT	16	8	0	24
	66.7%	33.3%	0.0%	11.1%
	20.8%	9.2%	0.0%	
PE	4	4	16	24
	16.7%	16.7%	66.7%	11.1%
	5.2%	4.6%	30.8%	
RJ	12	12	0	24
	50.0%	50.0%	0.0%	11.1%
	15.6%	13.8%	0.0%	
RO	1	17	6	24
	4.2%	70.8%	25.0%	11.1%
	1.3%	19.5%	11.5%	
RS	3	20	1	24
	12.5%	83.3%	4.2%	11.1%
	3.9%	23.0%	1.9%	
SP	1	13	10	24
	4.2%	54.2%	41.7%	11.1%
	1.3%	14.9%	19.2%	
Total	77	87	52	216
	35.6%	40.3%	24.1%	

Figura 35 - Casos iniciados e julgamentos de procedência por ano. 9 UFs, 1990-2014.



da década de 2000, tudo em relação à matéria estadual¹²⁶.

Até agora observamos os casos, para diferentes requerentes, com base no ano em que as ações foram propostas. Outro recorte temporal interessante, especialmente quando a atenção recai sobre os resultados do processo decisório legislativo estadual, é o ano de edição do ato normativo impugnado. Como se depreende do gráfico 38, há uma diferença relevante no padrão de comportamento dinâmico desse indicador antes e a partir de 2003. As linhas de tendência ajustadas, buscando simplificar as trajetórias e diminuir um pouco do ruído nos dados, apontam para dois tipos de tendência: leis editadas até 2002, inclusive, eram levadas progressivamente mais vezes ao conhecimento do Supremo através do controle direto; já a partir de 2003, tanto o nível geral de contestação cai, quanto a tendência aparenta ser de diminuição, embora com pouca expressão. É razoável perceber que algum fator alterou os padrões da possível judicialização da federação. Num primeiro plano, três tipos de explicações são plausíveis: 1) a qualidade da legislação produzida modificou-se, de modo a ficar mais difícil encontrar dispositivos de constitucionalidade duvidosa; 2) os incentivos dos atores políticos que promovem essas ações diminuíram (ou seus custos aumentaram), por força mudanças na conjuntura econômica ou nas relações políticas, especialmente no âmbito executivo-legislativo; 3) a incerteza dos atores quanto aos resultados da impugnação judicial diminuiu, por conta da formação de jurisprudência, e num sentido de que as chances de vitória judicial são poucas ou não são suficientes para

¹²⁶ Como já indicado no capítulo anterior, boa parte dos números relativo aos partidos em 2001 e 2003 decorrem de ações propostas sobre o mesmo assunto para diversos estados por partidos pequenos. Foi o caso, por exemplo, dos vários processos do PSL tratando da omissão inconstitucional sobre o estabelecimento de revisão geral anual na remuneração de servidores públicos.

Figura 36 - Casos iniciados por Governadores e PGR. 9 UFs, 1990-2014.

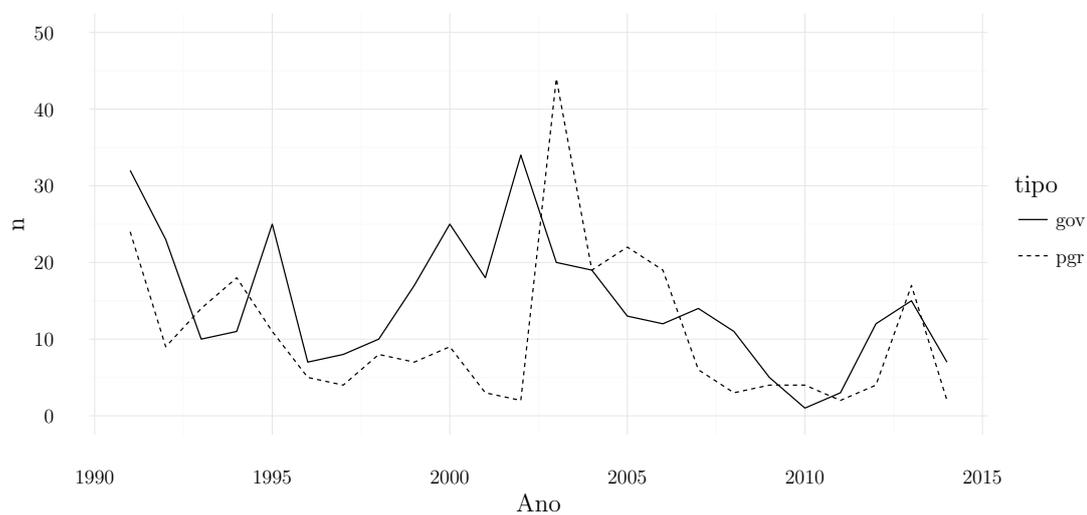


Figura 37 - Casos iniciados por Partidos e Entidades. 9 UFs, 1990-2014.

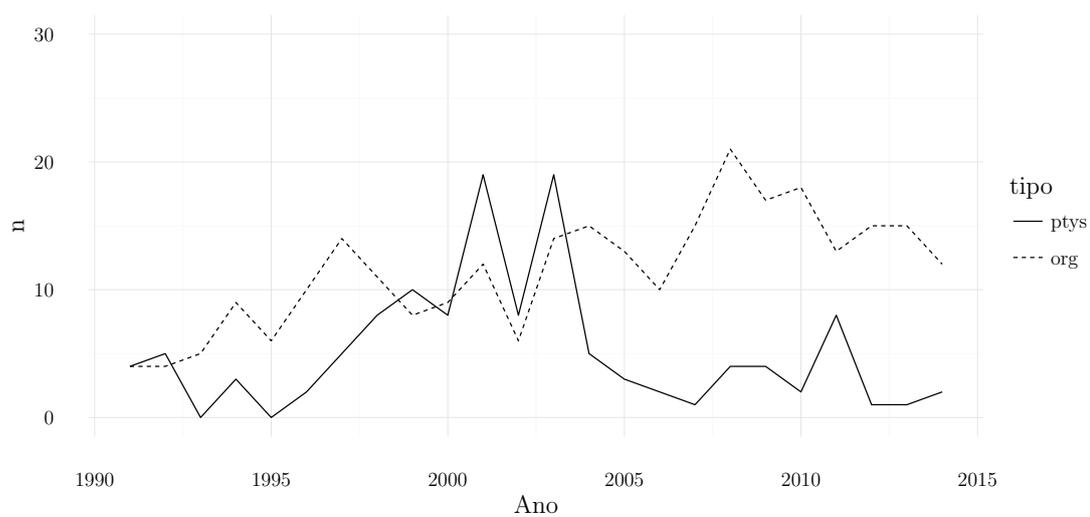
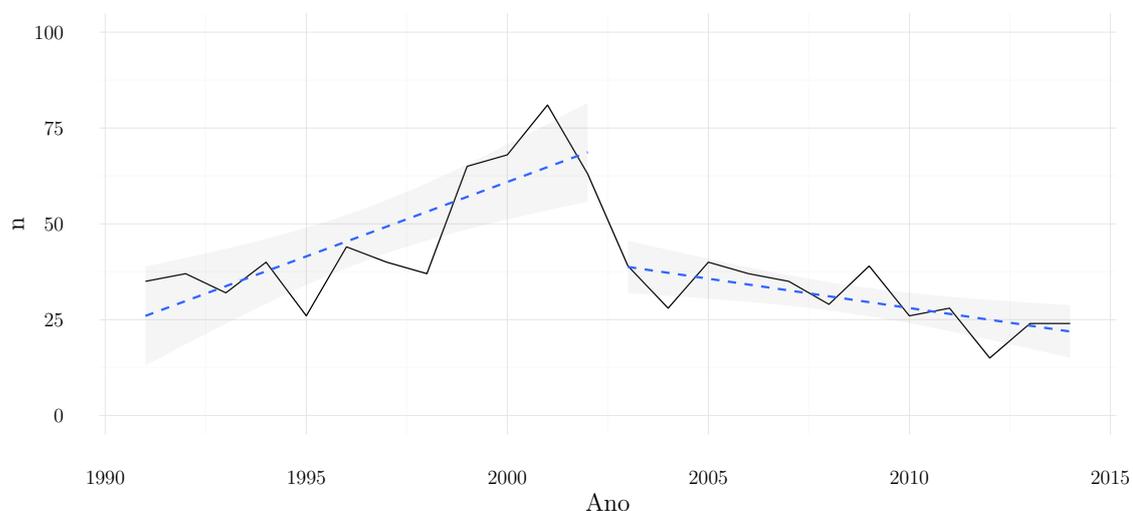


Figura 38 - Leis e ECs contestadas, por ano de edição. 9 UFs, 1990-2014.

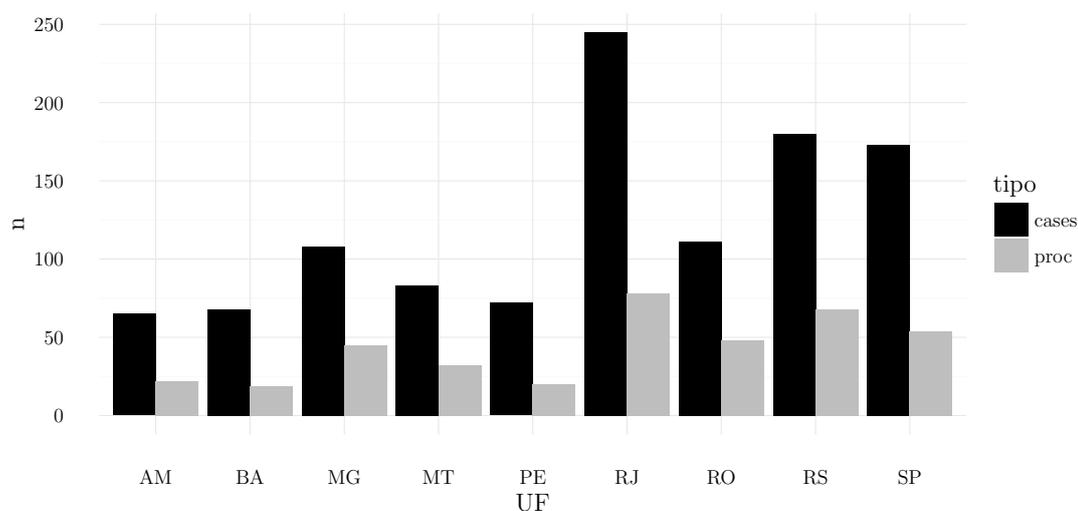


motivar o uso dessa via. Embora a pesquisa desenvolvida não tenha alcançado o nível de detalhamento suficiente para examinar a primeira possibilidade, a análise feita logo abaixo busca discutir a aplicabilidade da segunda explicação e, especialmente, da terceira, da “hipótese informacional”.

Deixando de lado a dimensão espacial por enquanto, também é pertinente olhar alguns resultados agregados por UF. Nessa linha, a figura 39 indica o número de ações propostas e de julgamentos de procedência para os nove estados selecionados. Apesar das diferenças de volume, existe alguma correspondência entre os dois indicadores nesse recorte e agregação, ou seja, aqueles lugares com mais ações tendem a receber mais decisões favoráveis. À luz das proposições teóricas discutidas no capítulo segundo, esse seria o resultado esperado, uma vez que, salvo problemas informacionais ou jogos ocultos, o ator racional irá propor apenas quando espera ser bem sucedido na via judicial. Diferente do plano federal, onde outras táticas podem prevalecer, especialmente para os partidos políticos (TAYLOR; ROS, 2008), a centralidade das pretensões propriamente judiciais é maior na matéria estadual, quanto mais “institucional” for o tipo de requerente, indo das organizações da sociedade civil até o PGR.

São exatamente os governadores e os procuradores os atores mais relevantes para a possível judicialização da federação. Não apenas são quem propõem mais ações, mas também figuram como as categorias mais bem sucedidas, tal como visto no capítulo anterior. Como sua atuação está distribuída entre os nove estados selecionados? É isso que mostra o gráfico 40. Rio Grande do Sul, São Paulo e Rondônia ocupam as três primeiras posições, respectivamente, quanto às ações dos governadores. Já o PGR concentrou sua atuação nos estados do Rio de Janeiro - onde os governadores também foram bastante ativos - e em Minas Gerais. Não se pode tirar desses dados, porém, informação segura

Figura 39 - Ações propostas e julgamentos de procedência, por UF. 1990-2014.



sobre a relação entre esses dois atores, se há um comportamento de complementariedade - PGR ajuíza quando governador não faz - ou de concorrência - ambos requerentes propõem ações paralelamente. Os casos do RS, RO e SP, assim como MG, em alguma medida, poderiam sugerir a primeira alternativa. Porém, o cenário revelado pelo RJ e estados de menor volume como MT ou AM colocam ressalvas.

Em maior ou menor medida, toda análise - inferencial ou não - decorrente de dados amostrais tem algum tipo de limitação quanto à sua extrapolação para a população. Garantir níveis razoáveis de representatividade é uma tarefa importante e que também orienta esta pesquisa. Embora não seja possível identificar com absoluta fidelidade o quanto os estados selecionados são referências fidedignas de todos os casos, alguns parâmetros podem ser utilizados. Assim, antes de prosseguir, vale comparar ao menos um indicador mais central em relação ao comportamento da população amostrada. A figura 41 compara o número de ações propostas pelos governadores da amostra com as iniciadas pelos Chefes do Executivo estadual de todas as UFs. Não somente as tendências ajustadas são bastante semelhantes, como também a própria série histórica, seus picos e vales, salvo algumas oscilações. Isso sugere que, para as variáveis dependentes que serão analisadas a seguir, a amostra é razoavelmente representativa, minimizando os vieses da eventual extrapolação de conclusões alcançadas.

Assegurado um nível razoável de representatividade da amostra, podemos examinar as variáveis dependentes de interesse com outras abordagens. Em especial, isso nos permite alguma segurança em modelar as proposituras de ações pelo diversos tipos de requerente, bem como testar hipóteses sobre o que mudou ao longo do período recente e como isso afeta o fenômeno investigado.

Figura 40 - Ações propostas por Governadores e PGR, por UF. 1990-2014.

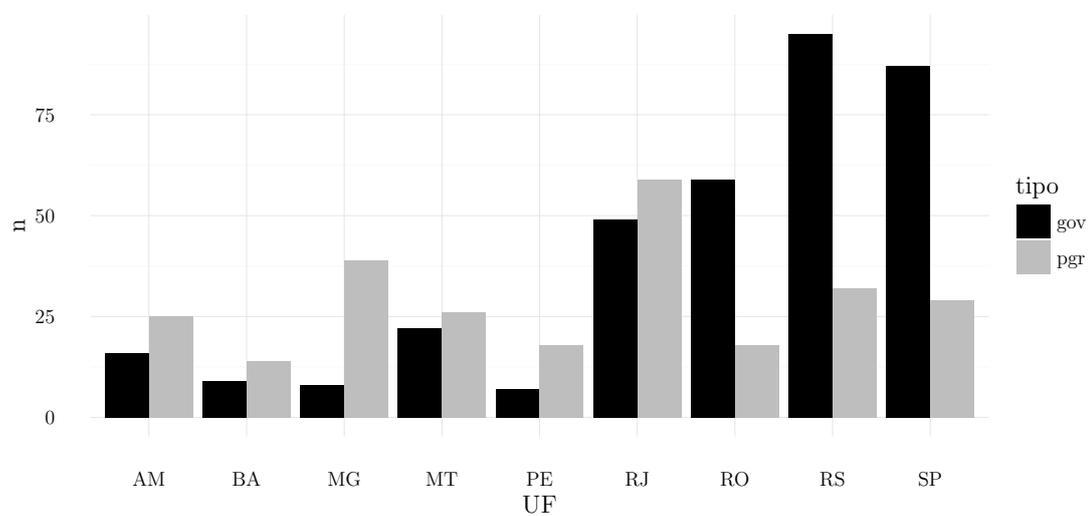
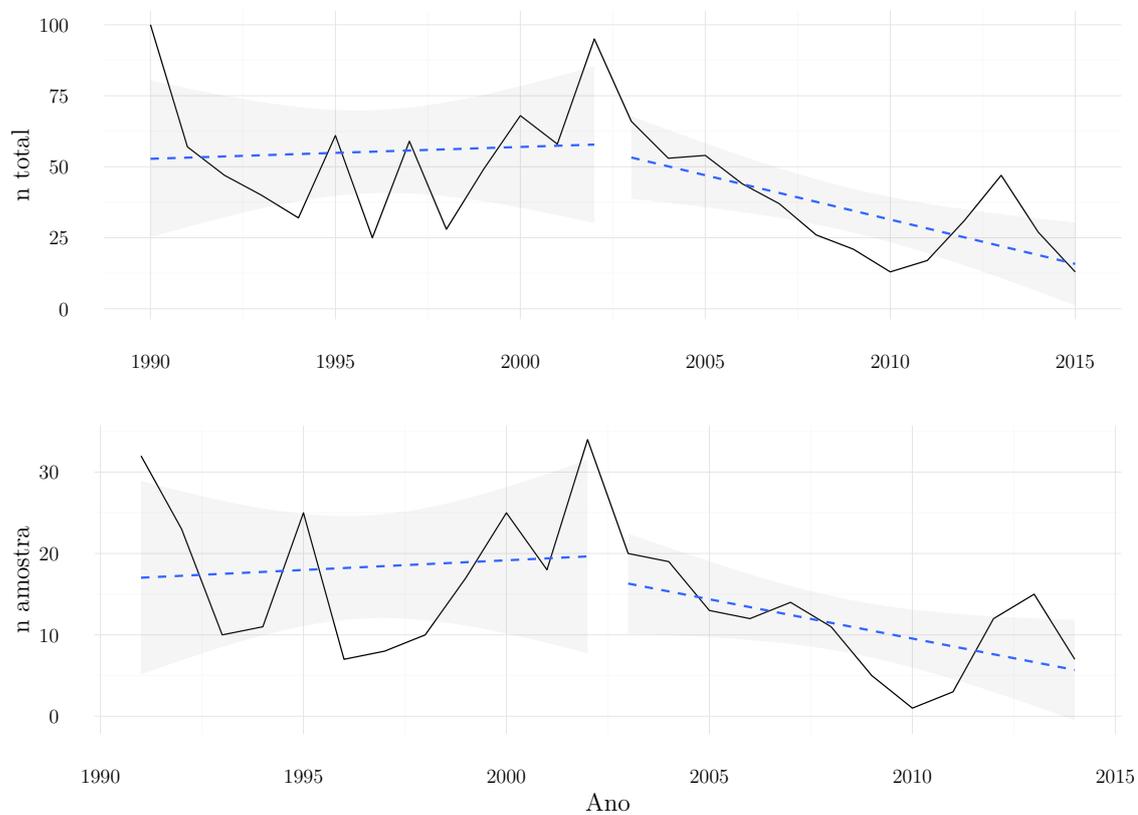


Figura 41 - Ações dos Governadores, por ano, geral e amostra. 1990-2014.



4.1.2 Modelos e estimativas

Que fatores estão associados ao maior ou menor número de ações entre os estados e ao longo do tempo? Que diferenças existem na relação desses fatores de acordo com o tipo de requerente que inicia o controle concentrado de constitucionalidade da legislação estadual? São aspectos ligados ao sistema político, em suas dimensões eleitoral, de força do governador e de relações executivo-legislativo que mais importam? Como elementos provenientes da conjuntura econômica intervêm? É possível detectar eventuais relações desses fatores mesmo isolando especificidades de cada estado e de cada contexto histórico? Com apoio de análise econométrica e a partir do conjunto de dados levantados para 9 UFs ao longo de 24 anos, esta seção apresenta alguns modelos e estimativas para oferecer respostas razoáveis a essas perguntas¹²⁷.

Uma primeira exploração interessante, do ponto de vista dos fatores políticos e de como as relações executivo-legislativo relacionam-se com a propositura de ações, é verificar se existem diferenças significativas em função do *status* do governo. Nessa linha, de início, o indicador do tipo de coalizão - minoritária, quase maioria e majoritária - foi decodificado em dois tipos de variáveis binárias, a primeira situando minoria e quase maioria em um grupo, e a segunda juntando as situações de quase maioria e maioria. Ou seja, no primeiro cenário (*status1*) temos o ponto de corte usual de 50%, enquanto no segundo desenho (*status2*) o corte fica em 45%. Testes t ajudam a observar para quais resultados (variáveis dependentes) o perfil de coalizão tem relevância. Conforme se vê nas informações do apêndice, o destaque fica com as ações propostas pelos governadores, por entidades e também no número de leis contestadas por ano. Em especial, os testes não são significativos para PGR, o que sugere um certo afastamento desse ator, na avaliação de propor ou não ações, quanto ao contexto das relações executivo-legislativo locais¹²⁸.

Assim como vimos, na seção descritiva, que o perfil de governo guarda relação com os partidos que ocupam a chefia do Poder Executivo estadual, também é válido observar se os indicadores relativos ao ajuizamento de ações guardam relação ou são independentes das agremiações. De início, uma análise de variância auxilia nessa tarefa. Os resultados obtidos rejeitam a hipótese nula de que os partidos não importam, com menor segurança precisamente no caso das ações propostas por partidos políticos, mas alcançando a estatística de maior valor nas ações em geral e naquelas dos governadores. Isso, novamente, pode impor alguns nuances nas interpretações possíveis de outros resultados.

¹²⁷ Maiores detalhes sobre os métodos utilizados e resultados obtidos, inclusive tabelas com coeficientes, erros padrões e outras estatísticas, estão contidos no apêndice.

¹²⁸ Uma outra abordagem útil para o *status* da coalização de governo, agora utilizando o indicador originário, é a análise de variância. Os resultados do apêndice corroboram as indicações dos testes t.

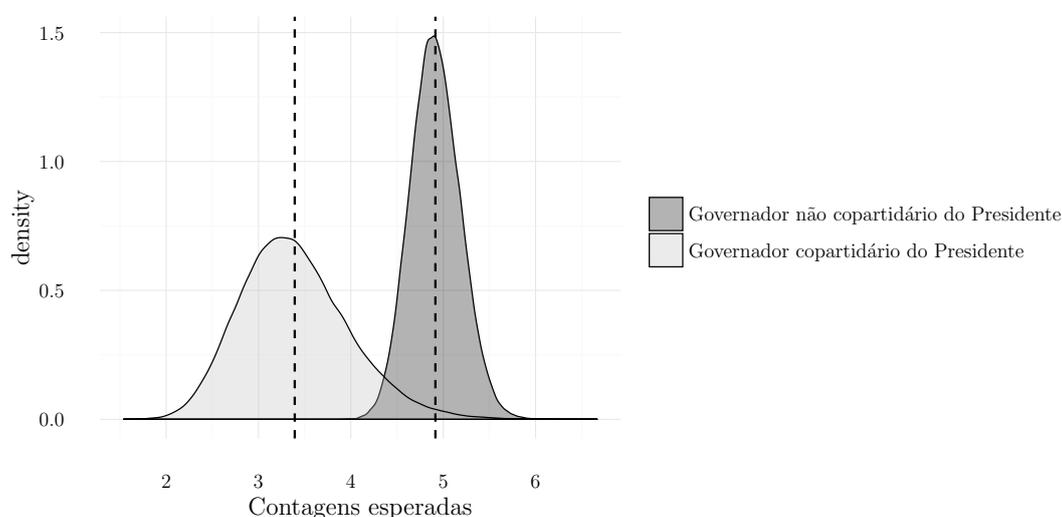
Embora seja possível explorar graficamente¹²⁹ (e com outras estatísticas) as relações entre as variáveis dependentes de interesse e outros fatores, o mais proveitoso é elaborar modelos multivariados que permitam não apenas observar a relação entre pares de variáveis, mas também o sentido, significância e tamanho substantivo de cada associação, controlados os demais fatores (*ceteris paribus*). Uma vez que todas as variáveis dependentes de interesse - ações ajuizadas por ano, ações do Governador, do PGR, dos partidos, de entidades e leis contestadas por ano - são contagens, com limite inferior igual a zero, apresentando sobredispersão, uma distribuição apropriada para modelar tais fenômenos é a binomial negativa. Para além de indicar coeficientes, significância estatística e sinal - que estão detalhados no apêndice, junto com medidas de ajuste - a relevância substantiva de diferentes contextos, ou seja, valores distintos para os indicadores relevantes, pode ser melhor visualizada através de simulações, utilizando-se a mesma técnica empregada no capítulo anterior. A diferença é que, aqui, não se está modelando a probabilidade de sucesso de um evento, mas a contagem de sua ocorrência.

A primeira variável dependente analisada é o número de ações iniciadas em estado/ano. Nos modelos de efeitos aleatórios, a margem de votos acima de 50% dos válidos obtida pelo governador eleito, bem como o fato do Governador ser do mesmo partido do Presidente da República aparecem como indicadores de destaque, inclusive quando controlados por outros fatores políticos, econômicos e fiscais (fragmentação partidária, PIB, receita tributária, ano eleitoral, etc), sempre com sinal negativo. Ou seja, a sugestão geral é que Chefes do Executivo eleitoralmente mais fortes terão menos ações ajuizadas, assim como aqueles que estão alinhados ao governo federal. A natureza *cross sectional time series* do conjunto de dados, combinada à probabilidade de viés nos resultados por variável omitida, recomenda a utilização de efeitos fixos na modelagem. Nesse caso, tais fatores perdem sua significância estatística, dando espaço ao número efetivo de partidos, com sinal negativo e p valor menor que 0,05, apontando para um maior número de ações quando o sistema partidário na Assembleia encontra-se menos fragmentado.

A figura 42 compara as contagens esperadas, a partir de 100 mil simulações, para o caso de Governador não copartidário do Presidente e outro que integra o mesmo partido. Há sobreposição em uma pequena faixa das distribuições simuladas, contando a situação de governador copartidário com entre 3-4 ações por ano, enquanto para os estados com Chefes do Executivo de agremiações distintas espera-se por volta de um caso a mais. Embora, a uma primeira vista, a diferença numérica esperada não pareça ser muito expressiva, há um indicativo relevante de algum tipo de fator político-vertical associado ao

¹²⁹ O exercício gráfico, imerso em outros fatores que confundem a relação entre as variáveis, revela pouco. As exceções ficam com os gráficos de dispersão que relacionam o tamanho da coalizão de governo ao número de casos iniciados pelo governador, indicando uma concentração de maiores contagens na faixa de aproximadamente 20% de cadeiras.

Figura 42 - Contagens esperadas para ações estaduais em função do perfil do governo.
Estado/ano. 100.000 simulações.



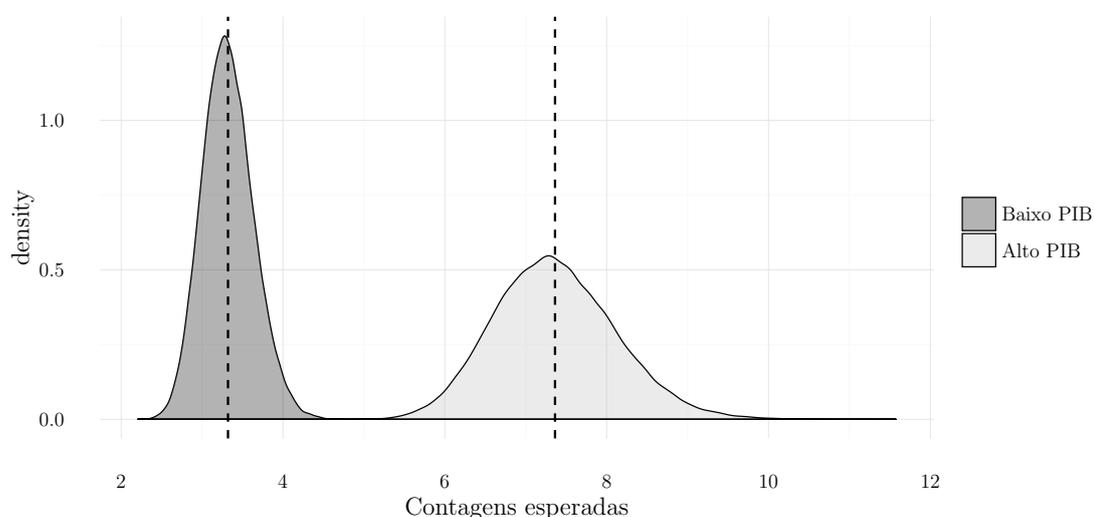
ajuizamento das ações. Ou seja, as relações entre os poderes executivos nos diferentes níveis federativos pode guardar correspondência à potencial judicialização da federação.

Os modelos estimados também indicaram significância estatística para os indicadores econômicos, especialmente o PIB per capita e a variação no PIB. A indicação é que estados e anos com maior Produto Interno - economias maiores e possivelmente mais diversificadas, portanto - encontram um maior número de ações. Na mesma seara, resultados econômicos conjunturais desfavoráveis, captados pela variação no PIB, também se associam a um número maior de ações (sinal do indicador negativo). O resultado das simulações reportado na figura 43 sugere, inclusive, um maior peso substantivo ao componente econômico. Estados e anos com PIB baixo (centil 25) tem expectativa média por volta de 3 ações, enquanto casos com produto alto (centil 75) ficam com mais que o dobro, na faixa de 7 processos/ano. Além disso, as distribuições não se sobrepõem¹³⁰. Embora os fatores econômicos não estejam contemplados nas sugestões teóricas discutidas nesta tese, é possível sugerir que o mecanismo por trás dessa associação manifeste-se na propositura de ações sobre matéria tributária, ligadas, em especial, à temática da “guerra fiscal”. Nesse sentido, estados com forte economia têm maiores interesses em criar incentivos tributários para produção e serviços locais, matéria tipicamente levada ao conhecimento da Corte.

Uma limitação do número de ações ajuizadas como variável dependente é que os

¹³⁰ Tais simulações foram geradas a partir dos modelos de efeitos aleatórios. Para efeitos fixos, os indicadores econômicos perdem significância, haja vista, em especial, a forte correlação de alto PIB com o estado de São Paulo.

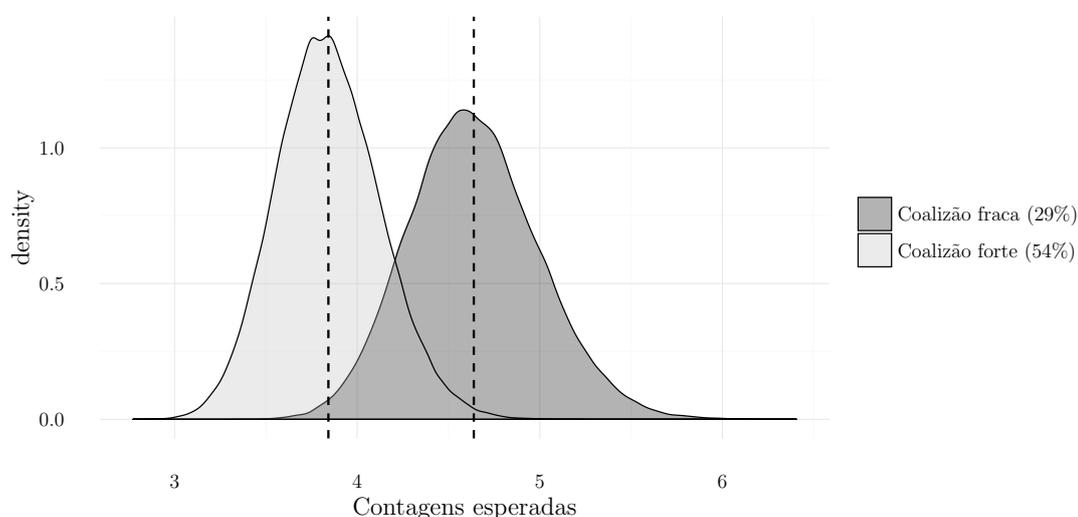
Figura 43 - Contagens esperadas para ações estaduais em função do PIB per capita.
Estado/ano. 100.000 simulações.



fatores explicativos dizem respeito aos contextos existentes no momento em que a ação direta tem início, mas não esclarecem a situação em que o processo decisório legislativo subnacional aconteceu. O fato de existir um lapso importante entre a edição da lei e o início da ação, não raro por anos, como visto no capítulo anterior, também corroboram com essa limitação. Uma forma possivelmente mais direta de olhar para o contexto decisório local é analisar o número de leis contestadas conforme o ano em que foram expedidas, não somente quando o processo teve início. Aqui, a primeira diferença relevante, e consistente com as sugestões teórica, é que o tamanho da coalizão de governo passa a ser uma variável mais expressiva. Com sinal negativo e p valor entre 0,01 e 0,05 de acordo com os controles incluídos, ela sugere que governos mais fortes terão menos legislação contestada no Supremo. O resultado em relação ao PIB e sua variação segue no mesmo sentido que antes. E porque o possível efeito do tamanho da coalizão seria diferente para essa variável dependente? Justamente porque aqui se avalia com maior proximidade as condições do processo legislativo, ou seja, vê-se se a coalizão é mais ou menos forte quando a lei foi editada. Essa informação perde boa parte de seu sentido no caso anterior, que tem por referência a data do ajuizamento, precisamente porque pode ser o caso da ação ser proposta por um governo subsequente de perfil distinto, não raro opositor àquele em que a lei foi aprovada.

Do ponto de vista político, portanto, os cenários relevantes para comparação são aquele em que a coalizão de governo é forte e aquele em que ela é fraca. O gráfico 44 mostra os resultados das simulações, considerando fraca a coalizão com 29% de cadeiras (centil 25) e robusta aquela com 54% (centil 75). Note-se que a área de sobreposição é maior do que nos casos anteriores, o que indica menor segurança para os resultados decorrentes dessa diferença. Substantivamente, a contagem esperada aumenta, em média, em apenas

Figura 44 - Contagens esperadas para leis contestadas em função do perfil da coalizão.
Estado/ano. 100.000 simulações.

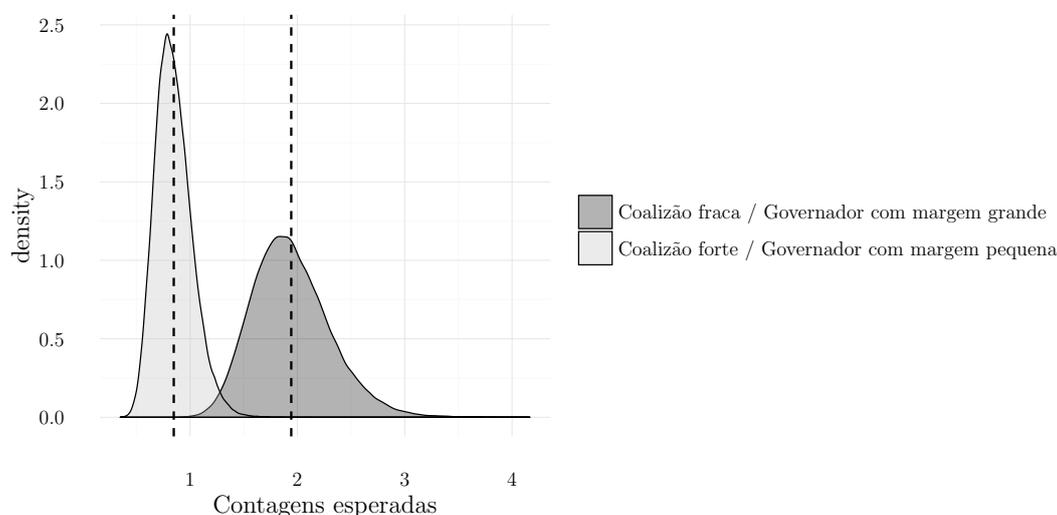


um caso. Uma fragilidade provável desse modelo é o fato dele juntar a propositura de ações de diversos requerentes, enquanto a expectativa é que cada um de seus tipos seja afetado de maneira distinta pelo perfil da coalizão de governo na época da edição da legislação. Ou seja, misturar casos de governadores com procuradores, por exemplo, que adotam *rationales* diversas, pode contribuir para um resultado de menor expressividade.

O próximo passo, portanto, é separar a contestação das leis conforme os tipos de requerentes. Primeiramente, os governadores. Os modelos de binomial negativa com efeitos aleatórios indicam três aspectos relevantes: 1) associação negativa e estatisticamente significativa entre tamanho da coalizão e propositura de ações, ou seja, governadores com base parlamentar mais forte tendem a recorrer menos ao Supremo; 2) relação positiva e significativa com PIB per capita, embora não com sua variação; e 3) sinal negativo e significativa do número efetivo de partidos, indicando que a fragmentação do sistema, uma vez controlados os outros fatores, não apresenta um incentivo ao governador, mas o contrário. Quando são incluídos efeitos fixos, boa parte das variáveis perdem significância, mas, no caso de modelos sem controles econômico-fiscais, a margem de votos do governador aparece com sinal positivo e p valor entre 0,05 e 0,1.

As simulações do gráfico 45 comparam dois casos substantivamente relevantes: um em que o governador, apesar de grande margem de votos, tem base parlamentar fraca; outro em que a vitória eleitoral foi fruto de acirrada disputa, mas a coalizão de governo é ampla e majoritária. Os resultados indicam que o tamanho do apoio legislativo é mais relevante para o ajuizamento de ações pelo governador do que sua força eleitoral. São as questões próprias do processo legislativo estadual, para além da arena eleitoral, que repercutem mais fortemente nos incentivos à judicialização de matéria estadual pelos governadores. É razoável aceitar, inclusive, que o governador do tipo forte eleitoralmente

Figura 45 - Contagens esperadas para leis contestadas pelo Governador. Estado/ano.
100.000 simulações.



mas fraco no parlamento seja também aquele mais distante do centro ideológico-legislativo e que, por conta da confiança depositada pelo eleitorado, também tem os maiores incentivos para levar ao Supremo mesmo os temas em que antecipa fracasso na via judicial. Ou seja, o uso do instrumento por esse ator aproxima-se às alternativas citadas por [Taylor e Ros \(2008\)](#) para o caso dos partidos no plano federal. Trata-se, sob outra perspectiva, de sofrer incentivos de outros jogos que não estritamente a busca por resultados de procedência junto à Corte.

As expectativas quanto ao comportamento do PGR são distintas. Com boas condições institucionais, possivelmente maior acesso à informação e maior distância dos conflitos políticos locais, os procuradores tem incentivos suficientes - e poucos custos - para propor ações sempre que detectada potencial inconstitucionalidade na legislação, seja por pesquisa própria ou provocação externa. Por esses supostos, poderiam continuar relevantes os aspectos econômicos, especialmente por sua relação com matéria tributária, ICMS e “guerra fiscal”, ou, ainda, questões político-estruturais mais gerais, como anos eleitorais e o próprio volume da produção legislativa de cada estado/ano. Os resultados vão no sentido de parte dessas ideias, mas também trazem distinções. Nos modelos de efeitos aleatórios, a significância estatística apresentada pelo número de leis e ECs editadas, com sinal positivo, pode sugerir um pouco do viés mais “institucional” do PGR, numa espécie de “hipótese natural” pela qual quanto maior o número de atos normativos existentes, maior será o número de impugnações. O relevante, aqui, não é essa constatação em si, mas sua comparação com outros atores, como os governadores, para quem esse indicador não é significativo. Na dimensão econômica, ainda para os efeitos aleatórios, a novidade é o indicador da proporção de impostos na receita orçamentária, com sinal positivo.

O que não se ajusta totalmente com as expectativas iniciais são os resultados de

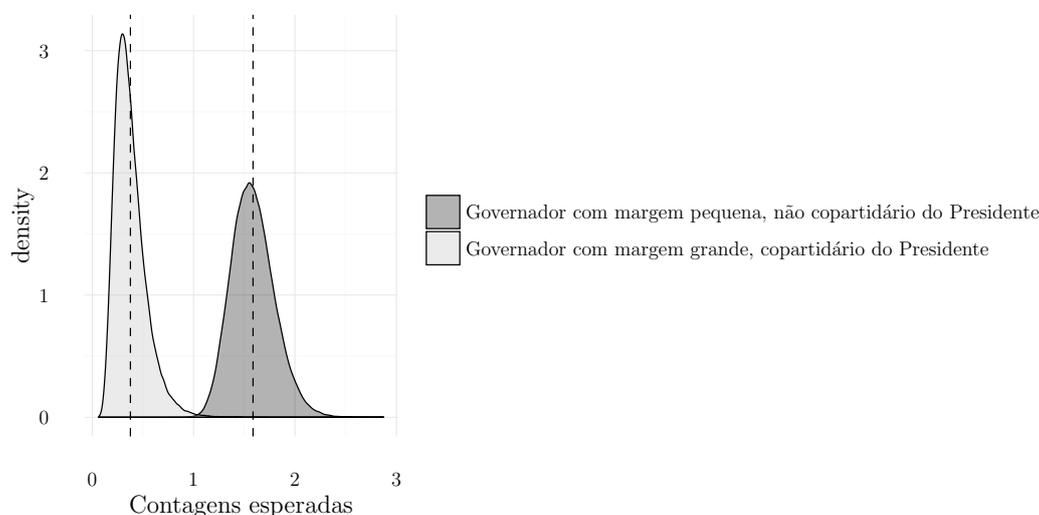
alguns indicadores políticos. Em primeiro lugar, a expectativa de ajuizamento de ação é menor em anos com eleição municipal. Ela decresce também quando o Governador é do mesmo partido do Presidente e quanto maior for a margem de votos obtidas pelo Chefe do Executivo estadual. Quando as contagens são estimadas através de modelos com efeitos fixos, parte dos indicadores perde significância, especialmente por estarem espacialmente concentrados em alguns estados, e o número efetivo de partidos aparece com algum relevo e sinal negativo.

O exercício de simulações de situações típicas, contido na figura 46, compara o número esperado de ações do PGR para o caso de Governador eleitoralmente forte e copartidário do Presidente e de outro com vitória eleitoral estreita e de partido distinto. Enquanto na primeira situação a expectativa fica entre uma a duas ações por ano, na segunda o mais provável é que o PGR não inicie nenhum processo. Essas indicações colocam a necessidade de maior reflexão sobre o lugar institucional do PGR e do Ministério Público no que tange ao controle concentrado de atos normativos estaduais e a penetração de incentivos próprios da disputa política na sua atuação. Ainda que a trajetória histórica tenha situado o Procurador Geral como espécie de “advogado da União” até recentemente, o fortalecimento institucional dos últimos anos também vem acompanhado de uma retórica quase anti-política. Não apenas as funções institucionais desse órgão estariam acima de interesses partidários, como o trabalho efetivamente desempenhado seria movido por interesses autônomos, apartados da arena política. Não é o que revelam os resultados. O PGR mostra-se especialmente cuidadoso ao propor ações relativamente a estados com governadores eleitoralmente fortes e, sobretudo, que estivessem alinhados ao Executivo Federal. Embora esses números não elucidem os mecanismos por trás dessas associações, a indicação é suficiente, ao menos, para colocar suspeita sobre a imagem de “imunidade política” do órgão. E isso, vale notar, em matérias que, a rigor, tem relevância política menor do que outros temas de âmbito nacional.

O terceiro conjunto expressivo de requerentes compreende os partidos políticos. De saída, é possível esperar que o comportamento desses atores no plano estadual guarde alguma diferença em relação ao plano federal. Taylor e Ros (2008) discutem o recurso ao Supremo pelos partidos numa perspectiva nacional enquanto tática política, especialmente para grupos de oposição. Embora essa mesma lógica também opere em alguma medida para os temas estaduais, há um custo adicional de articulação, como mencionado no capítulo 2, uma vez que diretórios regionais, por exemplo, não estão legitimados para propor ações, necessitando de arranjos mais amplos. Nessa linha, foi sugerido que agremiações menores e mais extremadas no espectro ideológico têm maiores incentivos (ou menores custos) para também atuar nas questões estaduais, enquanto partidos mais centrais e nacionalizados exigem mais em termos de articulação política.

O que os resultados sugerem? Por um lado, os modelos com efeitos aleatórios conferem maior significância ao percentual de cadeiras do partido do Governador, ao número

Figura 46 - Contagens esperadas para leis contestadas pelo PGR. Estado/ano. 100.000 simulações.



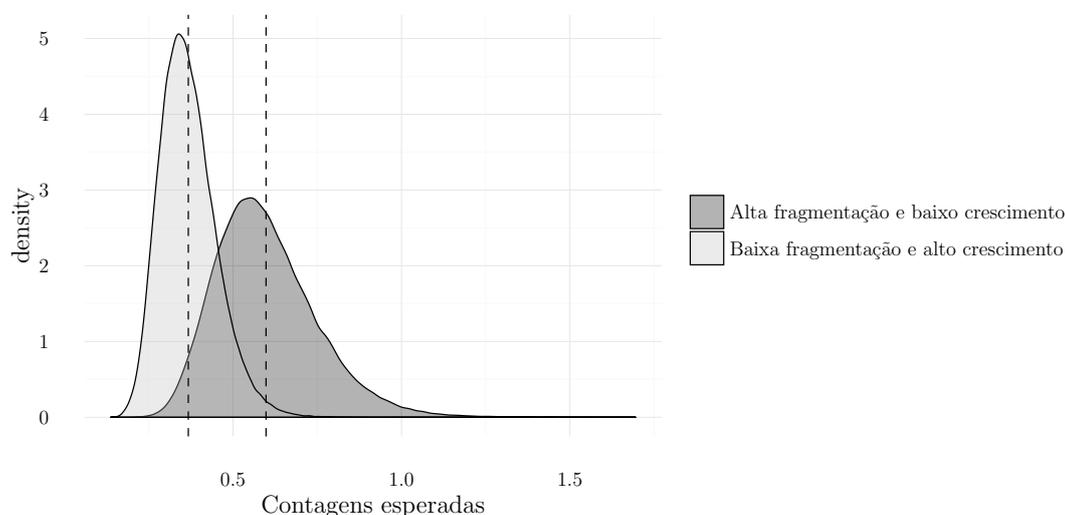
de leis e ECs editadas e aos indicadores ligados ao PIB. Em que sentido? Cenários em que governadores têm partidos mais expressivos na Assembleia estão associados com mais ações, enquanto os indicadores econômicos seguem o padrão anteriormente identificado. Por outro lado, os modelos com efeitos fixos enfatizam a importância da fragmentação partidária, medida pelo número efetivo de partidos e do eleitorado. Maior fragmentação do sistema estaria ligada a mais ações propostas por partidos, movimento na mesma direção quando o indicador é o número de eleitores.

Os cenários simulados na figura 47 comparam a distribuição de contagens esperadas para uma situação de alta fragmentação do sistema partidário-parlamentar combinada com baixo crescimento do PIB e outra de baixa fragmentação mas alto crescimento. Mesmo em cenários contrastantes, de expectativas opostos, os resultados não são muito distintos. As áreas sobrepostas das distribuições simuladas são relevantes, embora as médias de cada cenário situem-se na cauda do outro. Para qualquer deles, contudo, o ajuizamento de ações por partidos é pouco esperado. Assim, num contexto de sistema partidário mais concentrado e bons resultados econômicos, é muito difícil que partidos venham a propor ações relativamente à matéria estadual¹³¹.

O último grupo de autores é formado pelas entidades, compreendendo confederações sindicais e entidades de classe nacional de trabalhadores, empresários e representações profissionais. Como visto no capítulo anterior, tratam-se de postulantes com

¹³¹ Apesar de resultados um pouco tímidos, o modelo não é completamente despropositado. De fato, analisando os dados da amostra, somente em quatro ocasiões foram ajuizadas mais de 3 ações por partidos, todas elas no Rio de Janeiro, em 1998, 1999, 2001 e, especialmente, 2003.

Figura 47 - Contagens esperadas para leis contestadas por partidos. Estado/ano.
100.000 simulações.



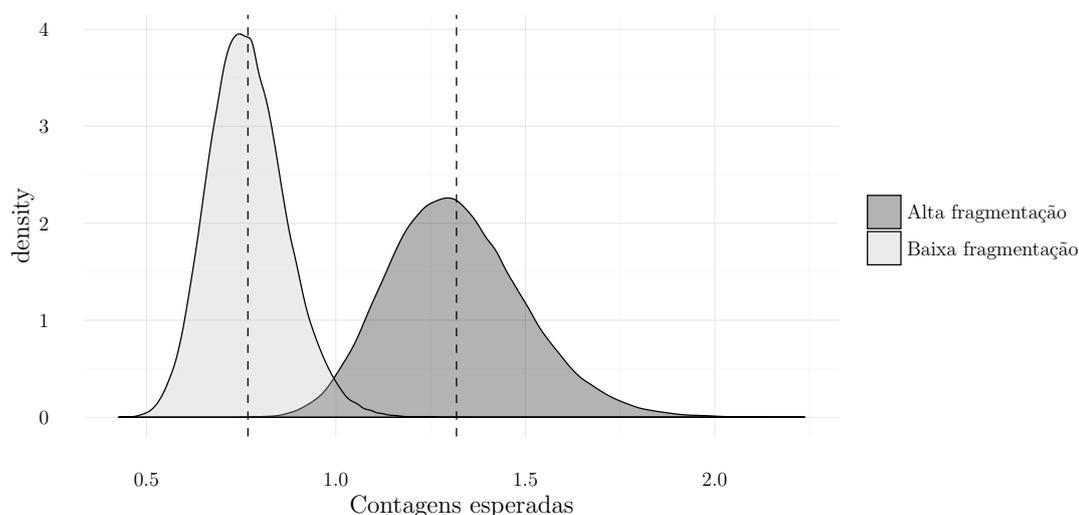
baixas chances de sucesso, especialmente os representantes de trabalhadores. Embora seja possível pensar em motivações diversas para cada uma das posições representadas no mundo do trabalho, há uma estrutura de incentivos potencialmente comum. Todos, por exemplo, contam com custos de articulação política distintos de governadores e mais próximos dos partidos, pois necessitam de um apoio nacional para ajuizar ações, ainda que os interesses originários sejam estaduais.

Os modelos de contagem com efeitos aleatórios para a propositura de ações por entidades mostram uma associação positiva com a fragmentação partidária no parlamento, outra menos significativa com o tamanho da coalizão, uma relação negativa e pouco significativa com a margem de votos obtidos pelo governador, além e outra associação positiva com PIB per capita e negativa com a participação de tributos na receita orçamentária. Por sua vez, os modelos com efeitos fixos dão mais expressão ao tamanho da base parlamentar e à margem de votos, no mesmo sentido que antes.

Finalmente, a figura 48 compara simulações para um cenário de alta fragmentação e outro de baixo número efetivo de partidos. Em primeiro lugar, as áreas sobrepostas das distribuições são menores do que no caso dos partidos políticos, por exemplo, sugerindo que a diferença entre os dois contextos é capaz de distinguir o número de ações que são propostas. As contagens esperadas ainda são baixas e, para o caso de baixa fragmentação, é mais provável que não haja ação direta do que seja proposto um processo.

Enquanto o capítulo anterior indicou que as decisões do STF sobre matéria estadual costumam favorecer uma noção “simétrica” - e, portanto, centralizadora - do federalismo brasileiro em seus aspectos legiferantes, colocando o Supremo como um potencial ponto de veto às políticas de coalizões legislativas majoritárias subnacionais, a análise desenvolvida nesta seção aborda as condições de acionamento pelos atores políticos envolvidos em jogos

Figura 48 - Contagens esperadas para leis contestadas por entidades. Estado/ano.
100.000 simulações.



regionais. De um modo geral, os resultados obtidos apontam para a ideia de que os atores ativam o Supremo, via controle concentrado, por influência de incentivos provenientes de sua posição institucional combinada a fatores político-contextuais (i.e. tamanho da coalizão, força eleitoral do governador, fragmentação partidária, etc) e mesmo o desempenho econômico de cada estado. Ou seja, se por um lado os principais recorrentes buscam antecipar como o STF decidirá a questão, o grau de procura do Tribunal também se liga a aspectos diferentes da expectativa sobre o julgamento, com influência variável conforme o tipo de postulante. Resta verificar se, além disso, é possível perceber a existência de efeitos informacionais.

4.2 Decisões judiciais mudam o comportamento dos atores políticos? Uma hipótese informacional para os governadores

Na capítulo segundo, ao se discutir algumas possibilidades teóricas e explicações para a dimensão de ativação do Supremo pelos atores políticos regionais, relativamente ao controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais, foram esboçadas sugestões e hipóteses que destacam a possível existência de um “efeito informacional”. Em resumo, a formação de jurisprudência da Corte sobre as ADs estaduais poderia oferecer informações mais precisas aos atores políticos sobre os pontos ideais do Supremo nas questões de interesse, minimizando a incerteza e perdas distributivas decorrentes, de modo a reduzir incentivos para propositura de ações em temas cujo sucesso não é mais esperado.

Que tipo de requerente deve ser mais afetado pelo aspecto informacional na tomada

de decisão? Por um lado, é razoável assumir que o PGR, seja pelo papel institucional que ocupa ou por sua estrutura funcional, esteja mais bem informado sobre a posição do Supremo, ou mesmo mais alinhado em termos de preferências, ajuizando ações de resultado mais seguro, com maiores chances de sucesso, e menores influências de outros jogos. Na outra ponta, partidos e entidades podem estar recorrendo ao Supremo para promover suas agendas políticas próprias. Grupos empresariais, por exemplo, podem sempre querer contestar, através de suas confederações ou entidades nacionais, políticas estaduais que favoreçam ou prejudiquem determinados setores econômicos. Partidos opositores, por sua vez, também podem usar as ações diretas como forma complementar de buscar visibilidade às suas posições políticas, embora isso pareça ser mais raro no plano estadual do que no federal. Ao final, quem mais deve ser afetado por possíveis efeitos informacionais são os governadores, cuja ponderação entre a influência de jogos ocultos ou o cálculo próprio das chances de sucesso da via judicial importa mais.

Nesse recorte, vale recapitular as sugestões formuladas quanto a *rationale* dos governadores para a propositura de ações diretas em matéria estadual. Num desenho de informação completa e sem jogos ocultos (TSEBELIS, 1998), o governador racional ajuíza ação quando o Supremo não prefere o *status quo* e a distância deste ator à seu ponto ideal é menor do que a distância daquele em relação à política impugnada. O resultado é iniciar apenas processos vitoriosos. Lembrando, ainda, que tal incentivo somente deve aparecer quando os resultados do processo decisório legislativo estadual forem desfavoráveis ao governador, seja por problemas na barganha legislativa, força de grupos de interesse, ou, sobretudo, em contextos de governos minoritários.

Embora jogos ocultos ligados às disputas políticas, partidárias e sinalizações para o eleitorado também sejam relevantes, motivando ações em temas sem expectativa de sucesso, não é realista o suposto de que os governadores tenham informação correta, em todas as situações, sobre a localização dos pontos ideais do Supremo. Não apenas porque as posições da Corte em relação à diferentes assuntos podem ser diversas e dinâmicas no tempo, mas também - e fundamentalmente - pela própria ambiguidade dos enunciados jurídico-normativos.

Como já sugerido, se o Governador não conhecer a posição da Corte, essa insuficiência informacional pode se reverter em custo distributivo. Ou seja, ele corre o risco de propor a ação e acabar tendo o *status quo*, indesejado, como resultado. Haveria, aqui, um elemento probabilístico, decorrente do nível de incerteza, na racionalidade da propositura das ações. Uma implicação possível é que quando a informação sobre a posição do Tribunal em relação à matéria é mais custosa (i.e. não há precedentes ou jurisprudência formada), o governador tende a propor mais ações. É daqui onde se pode extrair a “hipótese informacional”, qual seja, a medida em que se forma jurisprudência sobre a matéria, governadores tem menos incentivos para propor ações nos temas e pontos que lhe são desfavoráveis.

A ideia central desse argumento é que os atores políticos estaduais em geral e os governadores em particular devem adaptar suas estratégias e ações em função daquilo que conhecem sobre o posicionamento da Corte. Em outros termos, seria possível reconhecer uma espécie de “aprendizagem institucional” a medida em que, percebendo a recorrência de juízos de inconstitucionalidade, os atores locais deixassem de propor ações diretas. Essa redução de propositura, por sua vez, pode ser o resultado de um aumento de custos, ligados à menor chance de sucesso, por exemplo, ou daquilo que objetivamente seria a melhor representação de uma aprendizagem institucional: a edição de nova legislação sem vícios de inconstitucionalidade ou com menos problemas.

Embora os dados coletados não ofereçam detalhamento suficiente para investigar a reação legislativa concreta aos juízos de inconstitucionalidade, ou seja, se as Assembleias estaduais editaram nova legislação que corrija, progressivamente e com poucos retrocessos, os problemas apontados nos julgamentos do STF, é possível examinar a hipótese de que o comportamento dos governadores sofre influência de “efeitos informacionais”, modificando-se no tempo. Os próximos dois tópicos dedicam-se à avaliar empiricamente essa possibilidade. Primeiro, discuto a estratégia empírica utilizada a partir dos dados disponíveis e das peculiaridades envolvendo a formação de jurisprudência sobre as ações estaduais. Finalmente, encerrando o capítulo, comento os principais resultados obtidos, avaliando suas indicações e limites.

4.2.1 Estratégia empírica

Ao analisar como o tribunal decide os casos submetidos e que semelhanças e diferenças existem entre a matéria estadual e federal, o capítulo 3 perpassou, em alguma medida, as hipóteses sugeridas quanto à dimensão de atuação da Corte. A primeira seção deste capítulo, especialmente com apoio nos modelos de contagem, também abordou, ainda que não diretamente, algumas das hipóteses sobre ativação do Supremo. Este ponto faz uma aproximação empírica à última hipótese de trabalho, que sugere o efeito informacional da formação de jurisprudência para os atores políticos regionais, que teriam reduzidos os incentivos para propositura de ações.

Múltiplas formas de análise podem ser pensadas e aplicadas para avaliar a plausibilidade dessa hipótese. Aqui, seu exame fica centrado para o caso dos governadores, utilizando-se o conjunto de dados explorados na seção anterior. Trata-se, portanto, de encontrar uma sistemática consistente e compatível com as informações coletadas para nossos 9 estados ao longo de 24 anos. O problema enunciado nessa etapa é, de certo modo, uma questão própria de inferência causal. De forma simplificada, busca-se identificar (e mensurar) se determinando fato gera um resultado diferente (e em que medida distinto) do que aconteceria se tal fato não ocorresse.

Por sua vez, o problema fundamental da inferência causal é que contrafactuais, por definição, não existem (HOLLAND, 1986). Sendo logicamente impossível identificar os resultados potenciais (*potential outcomes*) para estados de mundo que não acontecem, não há como medir os efeitos de tratamento no nível individual, apenas em termos médios (*average treatment effects*). A melhor forma de alcançar esse objetivo é através do método experimental, quando a variável dependente de interesse - ou tratamento - é sujeita à manipulação e pode ser aleatoriamente distribuída às unidades de análise. Ou seja, a randomização na alocação do tratamento, por conta de regras matemáticas, garante que os resultados potenciais esperados, ou médios, de cada grupo não sofram a influência de outros fatores, mas apenas do tratamento (MORGAN; WINSHIP, 2007) (ANGRIST; PISCHKE, 2009).

Estudos observacionais, em geral, não estão ajustados à essa sistemática. Primeiro, o pesquisador não manipula as variáveis de interesse, mas coleta dados de fenômenos da natureza ou do mundo social. Segundo, não tendo controle sobre a alocação dos “tratamentos”, o pesquisador corre o risco de não saber ou não poder identificar a forma com que cada unidade de análise recebe o “tratamento” antes de produzir o resultado de interesse. Ou seja, ao simplesmente coletar informações e fazer comparações e análises livres, o pesquisador pode ser levado à conclusões enviesadas, especialmente em casos de autoseleção. Em algumas situações, o próprio processo observado ocorre de forma semelhante a um experimento, com distribuição da “causa” de modo aleatório ou próximo¹³², configurando os chamados quase-experimentos ou experimentos naturais, em que a identificação de efeitos causais médios pode ser feita com técnicas mais simples, comparando-se médias ou com poucos ajustes. Essa, porém, não é a maior parte dos fenômenos sociais e políticos de interesse científico ou acadêmico.

Para os demais casos de estudos observacionais existe um conjunto cada vez maior de técnicas que, cada qual com seus pressupostos, busca formatar parâmetros de comparação que se aproximem da ideia de experimento ideal e permitam a identificação de estimandos enquanto efeitos causais. No capítulo anterior, por exemplo, empregou-se a técnica de *matching*, ou pareamento, para tentar reduzir eventual viés de seleção e analisar o impacto dos pareceres favoráveis do PGR para o julgamento de procedência das ações diretas. Aqui, a estratégia empírica é distinta.

Os dados levantados para este capítulo constituem uma espécie de painel, contendo indicadores de 9 UFs para um período de 24 anos. Até certo ponto e assumindo-se um conjunto de premissas, a regressão pode ser uma técnica válida para análise causal (ANGRIST; PISCHKE, 2009). A ideia é que os ajustes decorrentes da inclusão de variáveis

¹³² Quando as probabilidades da unidade de análise ficar no grupo de controle ou de tratamento pode ser identificadas, corrigidas e modeladas na pesquisa.

de controle tornem mais apurada a relação apontada entre determinada causa e seu efeito. A fragilidade mais clara, porém, é o viés de variável omitida. Uma vez não incluído no modelo aquele indicador relevante para o processo de alocação do tratamento entre as unidades de análise, mesmo os resultados de regressões sofrem de viés de seleção e não são capazes de identificar o verdadeiro efeito causal médio. Em dados organizados na forma *cross sectional time series*, porém, a inclusão das variáveis de controle relevantes e de efeitos fixos para as unidades espaciais e de tempo costuma ter bons resultados (WOLDRIDGE, 2010). Mas essa técnica, como toda regressão, parte da mesma estratégia de identificação por meio de observáveis. Ou seja, todas essas análises tem como suposto a capacidade do pesquisador perceber os fatores que são relevantes na alocação do tratamento, para então ajustá-los com apoio econométrico e estatístico, retirando o viés do efeito causal médio.

Em alguns casos, tratando de séries históricas e unidades de observação medidas no decorrer do tempo, também pode ocorrer da causa surgir apenas no curso do período, ou seja, de ser possível perceber um momento em que ocorre a alocação do tratamento, identificando o grupo de sujeitos que a ele estão submetidos e os que não o foram. Esse é o cenário típico para utilização da análise de diferenças em diferenças, quando é possível separar o conjunto de casos e dados em um grupo de controle e outro de tratamento e num período anterior e outro posterior à alocação do tratamento. Seu pressuposto de identificação básico é a existência de tendências paralelas. Ou seja, para que a técnica tenha validade a mostre corretamente o efeito causal é necessário assumir que as unidades pertencentes a cada um dos grupos (controle ou tratamento) seguiriam tendências paralelas ao longo do tempo caso um desses grupos não tivesse recebido a causa. É essa diferença entre a tendência esperada sem a causa e a efetivamente observada no grupo de tratamento que corresponde ao efeito (ANGRIST; PISCHKE, 2009).

De certo modo, a hipótese do efeito informacional sugerida neste trabalho opera nessa sistemática. Num primeiro momento, não havendo fortes precedentes ou jurisprudência formada na Corte sobre a matéria estadual, os governadores ainda não tem níveis razoáveis de informação sobre o ponto ideal do Supremo e, portanto, ajuízam mais ações. A partir de um certo momento, especialmente quando um conjunto expressivo de casos é decidido, os atores políticos recebem o “tratamento” informacional a passam a reconhecer com maior certeza suas chances de sucesso. A partir daí, eles têm menores incentivos para propor novas ações.

Há alguns obstáculos, contudo, em atribuir à hipótese sugerida um desenho típico e preciso de diferenças em diferenças, o que não impede a análise, mas aponta para cuidados adicionais na modelagem do evento e para a interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, a informação produzida pela Corte em seus julgamentos é uniforme, não sendo o caso, portanto, de uma causa exclusivamente identificável para um só grupo de estados. Todos os governadores, potencialmente, tem acesso a essa informação. Porém, o que ainda

permite o uso da técnica é a diferença em termos de incentivos iniciais para a propositura. Como indicado no capítulo 2, a expectativa é que apenas os governadores que não tenham suas preferências atendidas pelo resultado do processo legislativo mostram interesse originário para ajuizar ações diretas, em especial aqueles com base parlamentar estritamente minoritárias, com dificuldades de formar coalizões *ad hoc*. Ou seja, governos majoritários terão, desde o início, incentivos menores para judicializar temas da federação. Isso compõe uma base de comparação entre dois grupos, permitindo a aproximação empírica¹³³.

Uma segunda dificuldade consiste em determinar o momento em que a causa - o efeito informacional para nossa hipótese - aparece. Aqui, as intuições provêm dos dados analisados tanto na seção anterior quanto no capítulo 3. Basicamente, a identificação do pico de julgamentos de matéria estadual, somados aos casos anteriores, pode representar um momento especial em que se consolida a orientação jurisprudencial do STF sobre essas matérias. A ideia é que chegado um ponto expressivo de julgamentos acumulados os atores regionais em geral e governadores em particular reduzem significativamente sua incerteza sobre as posições do Supremo. Reiteradas decisões sobre temáticas típicas do plano estadual, como carreiras e vantagens de servidores públicos, “guerra fiscal” e incentivos tributários aclaram os limites de constitucionalidade das normas eventualmente editadas pelas Assembleias estaduais e o que, por sua vez, faz sentido arguir perante o Tribunal. Dois mecanismos podem operar: ou o legislador local aprende e corrige os atos normativos, ou os governadores percebem que não obterão sucesso no Supremo. Ambos levam a uma mesmo resultado: menos ações diretas.

O ano que parece se identificar como marco temporal ideal para a manifestação dos efeitos informacionais é 2002. Graficamente, é nele que se situa o pico de julgamentos de matéria estadual. Além disso, para os nove estados selecionados, é em 2002 que os julgamentos acumulados alcançam a metade do número de ações totais propostas. É também por essa época, entre 2001 e 2002 que a quantidade de decisões acumuladas desde 1989 supera o número de ações propostas pelos governadores, com 366 julgados e 313 processos desde o início da contagem dos dados. Finalmente, é também em 2001 e 2002 que a taxa de crescimento de decisões finais, para os estados analisados e descontados os anos iniciais, alcança valores importantes na faixa de 22 a 26%. A partir de 2003 essa taxa de crescimento volta a cair (16%) e baixa para patamar menor que 10% a partir de 2007, sem recuperação expressiva, apesar, inclusive, da redução no número de ações propostas. Ou seja, há vários componentes que sugerem a relevância do ano de 2002 para identificar

¹³³ O pressuposto das tendências paralelas pode ser pensado da seguinte forma. Uma vez controlados outros fatores e na ausência de informação sobre os resultados das ações, governos de maioria sempre terão poucos incentivos para iniciar processos, enquanto governos de minoria estrita, mais derrotados no legislativo, sempre irão buscar a Corte por mais vezes. São dois comportamentos distintos, mas paralelos, uma vez controlados outros fatores intervenientes.

um momento mais expressivo de manifestação do provável efeito informacional¹³⁴.

Um último obstáculo é que os estados dificilmente podem ser assumidos como grupos homogêneos em outros fatores relevantes para a propositura de ações pelos governadores, para além do *status* da coalizão de governo. Isso diminui a precisão ou credibilidade da identificação de efeitos causais apenas ao se comparar as diferenças das diferenças das médias dos dois grupos antes e depois do efeito informacional. Porém, esta dificuldade é trivial do ponto técnico, bastando ajustar o modelo através de regressões e controlar a associação com outras covariáveis. Esse é o desenho que será aplicado, no qual a estimativa do efeito causal, as diferenças nas diferenças, corresponde ao coeficiente do indicador de interação entre o *status* estritamente minoritário de governo e o marco temporal.

Finalmente, como a variável dependente corresponde a um indicador de contagem, com limite inferior zero e sobredispersão, uma boa distribuição para modelar o fenômeno é a binomial negativa. Assim, foram estimados modelos de regressão pela máxima verossimilhança, utilizando-se erros padrões robustos com *cluster* por estados para estimar o provável efeito informacional sinalizado pelo Tribunal a partir de 2002 sob os governadores minoritários. Os principais resultados são comentados na seção seguinte.

4.2.2 Principais resultados

Inicialmente, as 216 observações relativas aos 9 estados e 24 anos selecionados foram separadas conforme uma medida estrita do perfil da coalizão de governo. Uma vez que governadores com quase maioria devem ser capazes de formar governo (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012) e mesmo aprovar parte expressiva de sua política através de coalizões legislativas *ad hoc*, o contexto parlamentar de maiores dificuldades e derrotas legislativas, motivando, por sua vez, a propositura de ações diretas, deve ser o de minorias estritas. Assim, para os modelos desta seção, o *status* do governo adotou como ponto de

¹³⁴ As razões pelas quais o volume de decisões cresce no início dos anos 2000 não estão em questão nesse momento e não interferem nos resultados dessa análise. De todo modo, há um conjunto de fatores que podem ser sugeridos, em especial as mudanças procedimentais decorrentes da edição das Leis 9868/99 e 9882/99, que regulamentaram o rito das ações diretas, incluindo a ADPF, e consolidaram entendimentos jurisprudenciais sobre técnicas de decisão. Isso pode ter trazido outros incentivos à Corte para realizar julgamentos. Paralelamente, esse foi o ano de criação da TV Justiça, conferindo maior exposição do Tribunal à mídia e à opinião pública. A Reforma do Judiciário e a renovação da Corte com as indicações de Lula, por sua vez, ocorreram apenas depois, em 2004 e 2003, respectivamente.

corte 40% dos assentos parlamentares¹³⁵. Por sua vez, essas mesmas observações foram divididas conforme o marco temporal entre até 2002 e a partir de 2003. A hipótese é que o marco temporal interaja com governos de minoria estrita em sentido negativo, diminuindo o número esperado de ações propostas pelos governadores.

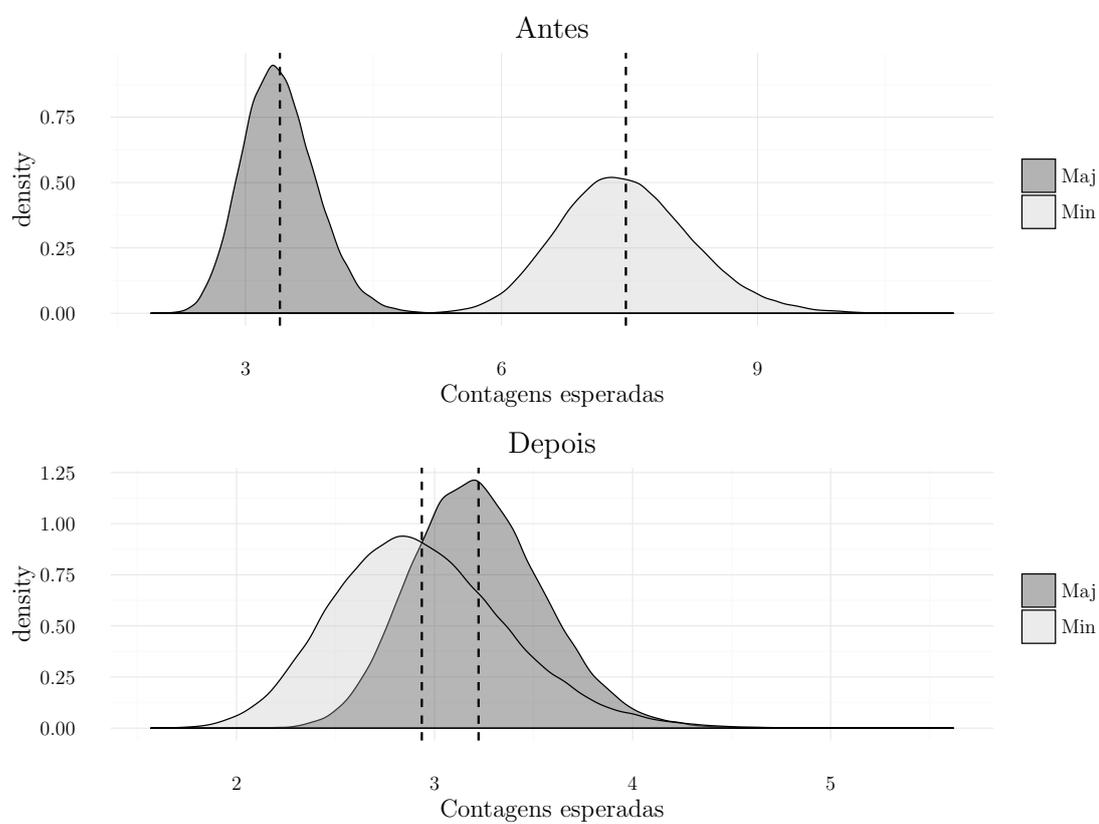
Esse evento também foi modelado como uma distribuição binomial negativa. Sempre usando erros padrões robustos, foram utilizadas duas equações, uma contendo apenas as variáveis independentes de interesse e sua interação; outra incluindo como controles o número efetivo de partidos, o número de leis e emendas constitucionais editadas e o tamanho do eleitorado. Em ambas as abordagens os coeficientes para minoria estrita foram positivos e estatisticamente significativos, indicando uma expectativa de maior contagem para governos de frágil base parlamentar. Embora o termo da equação relativo ao marco temporal não tenha apresentado significância isoladamente, o importante é que a interação entre minoria e tempo (a diferença das diferenças, portanto) é negativa e significativa (p valor menor que 0,01). Além disso, a diferença entre os coeficientes do modelo mais geral (-1,099) e daquele incluindo os indicadores de controle (-0,886) é pouco expressiva, sobretudo ao considerar que o erro padrão tem apenas uma pequena elevação. Ou seja, embora a inclusão de controles deixe o ajuste mais “fino”, reduzindo o viés observacional dos dados, a indicação relativa ao fator de interação permanece relevante.

O uso de simulações para as contagens esperadas nas situações típicas ajuda a perceber, visualmente e de maneira substantiva, o provável efeito informacional. A figura 49 mostra que os cenários antes e depois do marco temporal são bastante distintos. Enquanto na primeira fase de atuação da Corte esperava-se que governadores estritamente minoritários ajuizassem em média 7 a 8 ações por ano, esse quantitativo cai para algo em torno de 3 processos na fase mais recente de atividade do Tribunal. No primeiro momento, as distribuições simuladas praticamente não se tocam, havendo uma diferença visivelmente expressiva entre governos de minoria estrita e de maioria ou quase maioria. Após o marco temporal não somente a média dos minoritários é menor, como as distribuições estão praticamente sobrepostas, sendo pouco provável que as diferenças observadas para a amostra sejam representativas de diferenças verdadeiramente existentes.

Duas objeções são comumente apontadas para os resultados obtidos pela técnica utilizada nesta seção: 1) a classificação dos casos entre “grupo de controle” e “grupo de tratamento” pode ser incorreta; 2) o momento em que a causa se manifesta pode ser

¹³⁵ A leitura de petições iniciais das ações diretas de governadores releva uma situação típica interessante: o Projeto de Lei é iniciado pelo Executivo, recebe emendas de deputados, é vetado em partes e o veto é derrubado pela Assembleia. Note-se que um governo, mesmo minoritário, mas na faixa de quase maioria deve, em geral, ter número suficiente para manter vetos apostos. A expectativa de derrubada de vetos, situação típica para propositura de ADs, é mais esperada em contextos de base parlamentar ainda menor e bastante frágil. Essa é outra razão que justifica a recodificação da variável com um ponto de corte inferior.

Figura 49 - Contagens esperadas para leis contestadas. Antes e desde 2003. Estado/ano. 100.000 simulações.



distinto. Uma verificação de robustez também usual para rebater tais objeções é o emprego de “testes de falsificação” (*falsification/placebo tests*). Esta pesquisa também utilizou dois tipos de placebo. Primeiro, ao invés do indicador de minoria estrita, foi criado outro de maioria estrita (até 60%) para separar os grupos de estado/ano. Além disso, foi atribuído um marco temporal alternativo em 1998. Conforme indicam os resultados reportados no apêndice, nem a interação entre maioria estrita e o marco temporal originário, minoria estrita e marco em 1998 ou maioria estrita e 1998 apresentaram resultado significativo. Ou seja, antecipar o tempo ou ampliar o tamanho da base não apresenta os mesmos resultados que os modelos principais.

O que indicam esses resultados? Os governadores “aprendem”? Mudam suas estratégias? A resposta parece ser positiva. Em contextos de governos minoritários, os Chefes de Executivo estaduais têm maiores incentivos para buscar o Supremo através das ações diretas, pois a expectativa é que tenham maiores derrotas no legislativo. Contudo, desde quase meados da década de 2000, esse incentivo parece ter diminuído e governadores em tais contextos têm proposto ações em quantias equiparáveis àquelas dos governos majoritários. Mesmo controlando por outros fatores relevantes, ou seja, assumindo uma condição *ceteris paribus*, a diferença para o quantitativo esperado de ações é significativa. E ela se percebe precisamente a partir de 2002, como se conclui a partir do uso de placebos para anos anteriores.

De todo modo, esses dados, por si só, não são capazes de revelar o que exatamente aconteceu nesse momento, nem qual sua causa. A sugestão apresentada é que, dado ao volume acumulado de decisões e a identificação de um ponto máximo em número de julgamentos, esse momento representa a formação de jurisprudência sobre matéria estadual. Consolida-se, em tal época, entendimentos da Corte sobre, por exemplo, o princípio da simetria na produção legislativa estadual (ARAÚJO, 2009), a tese de que emendas parlamentares não podem implicar aumento de despesas em projetos de iniciativa do Poder Executivo, um conjunto de posições sobre vício de iniciativa legislativa no âmbito estadual interno e de usurpação de competência da União pelos estados em diversos assuntos, etc. Esse caldo jurisprudencial afeta as expectativas dos governadores sobre suas possibilidades de sucesso (e de obtenção de liminares). Isso também deve afetar, decisivamente, a própria atuação dos legislativos estaduais, que diminuem a edição de atos normativos em sentido contrário ao que o STF tem definido. Com menos legislação que se possa presumir inconstitucional, menos provável é a propositura de ações diretas.

Os resultados são conclusivos nessa direção ou precisamos mais? Embora haja indicativos relativamente claros de que algo se passou no início dos anos 2000, afetando o comportamento dos governadores, mesmo quando controlados outros fatores, não é possível confirmar ou afastar derradeiramente a hipótese informacional. Por um lado, tal resultado pode também ser devido a outros fatores que interferiram nas dinâmicas do Tribunal. Em especial, como visto no capítulo primeiro, a regulação, através de legislação

federal, dos procedimentos das ações diretas pode ter interferido na condução dos trabalhos. Além disso, o aperfeiçoamento no campo das técnicas de decisão também pode ser relevante¹³⁶. Um desenho de pesquisa interessante seria examinar, com maior detalhamento, o escopo da legislação estadual produzida antes e depois, identificando a formação da jurisprudência, para aferir se houve mudança concreta na “qualidade” das leis ou se os atores políticos regionais e seus jogos continuaram a produzir legislação potencialmente inconstitucional.

Há uma questão de fundo que preenche a importância da hipótese informacional para as dinâmicas mais amplas dos processos legislativos subnacionais e arranjo federativos brasileiro: essa mudança faz diferença para a qualidade da produção legislativa ou Supremo fica “enxugando gelo”? Qual é seu alcance para os casos estaduais? Apenas afetar a estrutura de incentivos da atuação dos governadores? Ou promover aprendizagem e melhorias institucionais mais consistentes? Embora esta pesquisa não ofereça respostas conclusivas a tais questões, o indicativo é de que os incentivos à judicialização da federação hoje não são os mesmos de 15 anos atrás. Mesmo que um conjunto não desprezível de outros fatores tenha mudado nesse tempo, a hipótese de que, com maiores informações sobre o posicionamento do Supremo, os atores locais revejam suas ações, não pode ser descartada.

¹³⁶ Mesmo eventos como a criação da TV Justiça, renovação da Corte, mudança do governo federal e a Reforma do Judiciário podem interferir, embora o movimento de alteração na dinâmica de ativação tenha iniciado antes mesmo de alguns desses episódios.

CONCLUSÃO

15 de fevereiro de 1989. Primeiro julgamento colegiado do plenário do Supremo, sob a nova ordem constitucional, no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais. Era o referendo à medida cautelar na ADI 13, do Estado de Santa Catarina. Viria a se tornar caso típico: ação proposta por Governador contra dispositivo de lei estadual que trata de vencimentos de servidor público. Situação também típica: projeto de lei de iniciativa do Executivo, emendado e aprovado pela Assembleia, com aumento de gastos, vetado, mas com veto derrubado. Recebido o processo durante o recesso judiciário, o Presidente da Corte, Min. Rafael Mayer, em janeiro de 89, concedeu liminar, *ad referendum*, para suspender os efeitos da lei. A decisão foi unânime, com três linhas de voto, sem discussão. Quase vinte anos depois, em 2007, sob relatoria do Min. Joaquim Barbosa, a ADI voltou ao plenário, para decisão final. Suspensa a lei desde longa data e já consolidada a jurisprudência sobre o assunto, por unanimidade, foi julgada procedente a ação.

Em 18 de dezembro de 2015, das 3594 ações diretas sobre matéria estadual, 1201 ainda aguardavam decisão final, muitas com liminar concedida, já afastados os efeitos das leis impugnadas, como os 6 casos iniciados em 1989, até hoje nas gavetas. A mais antiga delas, ADI 105, também foi proposta por Governador, novamente discutindo remuneração de servidores, em lei decorrente da mesma situação típica de emenda parlamentar, veto e derrubada. Tais exemplos não somente exemplificam eventos recorrentes para o Tribunal, apontando para modos de sua atuação, como também indicam similitudes no processo legislativo subnacional, já visível no final da década de 80, e que apontam os incentivos dos atores locais à ativação da Corte. Embora numericamente expressivas tais questões, o Supremo não foi apenas um grande RH.

Para além do funcionalismo, os tributos. Por exemplo, em setembro de 2014 o Supremo declarou a inconstitucionalidade do Protocolo ICMS 21/2011 do Confaz. Por maioria, decidiu também modular os efeitos, para que tal ato normativo fosse reconhecido como válido até a concessão de liminar. A regra tratava de operações interestaduais por meio eletrônico e determinava o recolhimento de parte do imposto em favor dos estados onde se encontram os consumidores finais dos produtos. Exemplo de “guerra fiscal”. Proposta pela Confederação Nacional do Comércio, com participação de 18 UFs e outras 7 entidades, o assunto foi submetido a julgamento em conjunto com outra ação direta e um Recurso Extraordinário de Repercussão Geral. Efeitos abrangentes e com impactos econômicos e fiscais. Ou seja, os conflitos federativos levados à via judicial e ao Supremo são, ao final, multifacetados. Uns mais simples, restritos e internos; outros mais complexos, sensíveis e amplos.

A pesquisa empírica sobre as Ações Diretas já não é novidade, seja na discussão

relativa à judicialização da política, sobre o papel do Tribunal, ou mesmo no plano das relações institucionais e organização dos poderes. Ainda que a ênfase predominante de tais estudos recaia sobre as matérias de relevo nacional, relações entre o Supremo e o Congresso ou mesmo leis e atos normativos de estatura federal, as ações próprias ao temas de importância estadual também encontram seu espaço, variável conforme o foco de cada estudo específico. De todo modo, persistem lacunas teóricas e empíricas relevantes no tratamento das ações relativas aos atos normativos estaduais, apesar de representarem número expressivo de casos, bem como remontarem aos incentivos históricos e institucionais primeiros para a montagem, no Brasil, de um sistema concentrado de controle de constitucionalidade. Esse trabalho pretendeu enfrentar alguns desses aspectos.

A produção acadêmica brasileira já conta com duas décadas de investigações sobre a temática, mas ainda não está esgotada, seja pela renovação de problemas de pesquisa e potencial surgimento de novas dinâmicas - afetadas, inclusive, por alterações institucionais e de composição da Corte -, seja por eventuais deficiências em aspectos que até então mereceram menor problematização. É nessa senda que a ênfase usual da literatura nos casos de repercussão nacional e nas relações institucionais de âmbito nacional - Congresso, Presidente e Supremo - ofuscou, por bom tempo, aqueles casos de maior número, os estaduais. A existência de questões teóricas e dúvidas empíricas não resolvidas é o que coloca a importância da presente pesquisa e de outros trabalhos com preocupações análogas.

Castro (1997) introduz o tema na Ciência Política brasileira desde logo também se voltando para a pesquisa empírica. Com processos e acórdãos entre 1988 e 1992, tal estudo já identificava a presença de temas de política fiscal e tributária relevantes aos estados, além de questões de política local e conflitos entre poderes nacionais e subnacionais. É a influente pesquisa de Vianna (1999a) que descortina o lugar dos estados no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, especialmente ao examinar a atuação de Governadores e Procuradores nas postulações perante o Supremo. Revela-se, com dados até 1998, o então chamado “duplo caráter” da judicialização da política, a expressiva participação dos Legislativos Estaduais como locais de origem principais dos diplomas contestados no Supremo, e, ainda, o predomínio do tema da Administração Pública nas ADIs de âmbito estadual, seja naquelas movidas por Governadores, Procuradores ou outros atores legitimados. Com dezessete anos de atividade pós-Constituição de 88, Vianna, Burgos e Salles (2007) atualizam a análise e novamente mostram a predominância quantitativa dos atos normativos estaduais nas ADIs propostas, avançando também para apresentar hipóteses e sugestões sobre as dinâmicas políticas subnacionais e as razões que levam à busca do Supremo na contestação dos resultados do processo político. No intervalo entre a publicação desses dois trabalhos, a pesquisa acadêmica sobre o assunto não parou. Um dos debates relevantes nesse ínterim diz respeito às questões teórico-conceituais. Em especial, o que é judicialização, o que é ativismo judicial, quais são suas diferenças e o que se pode perceber como seus indicadores empíricos. Para além disso, a contra-face: a politização da justiça.

Ainda que a controvérsia conceitual não esteja resolvida, os estudos empíricos sobre as ADIs prosseguiram, assumindo ou dispensando categorias. Avanços foram feitos nas questões estaduais. [Oliveira \(2009\)](#) examinou os casos de Estados x União e União x Estados, concluindo pela ênfase centralizadora da atuação do STF. [Falcão et al. \(2013\)](#) ultrapassam o âmbito das ações diretas e examinam outras classes processuais para debater o papel do Supremo diante da federação, em especial na sua relação com outros tribunais por meio dos recursos extraordinários. [Kaminski \(2013\)](#) e [Tomio e Filho \(2013\)](#) voltam à investigação das ADIs relativas à matéria estadual com apoio na teoria dos atores com poder de veto. Finalmente, [Costa e Benvindo \(2014\)](#) examinam e relacionam várias características do processamento, ajuizamento e decisões dessas ações, também observando a atuação mais forte do Tribunal nessa matéria. Apesar desses trabalhos promoverem importante atualização e aprimoramento no debate relativo ao controle de constitucionalidade dos atos normativos estaduais, nenhum deles avança, empiricamente, na dimensão de ativação da corte. Como a grande maioria das pesquisas sobre judicialização, tais estudos sofrem de um certo tipo de “viés de seleção”, pois tratam apenas dos episódios em que as ações são propostas, sem examinar os contextos ou casos em que isso não acontece.

Embora a discussão relativa à judicialização da política seja pertinente para enquadrar o lugar desse trabalho no plano mais geral, o argumento desenvolvido não esteve especialmente preocupado com a terminologia ou debate conceitual acerca do assunto ou mesmo do ativismo judicial. Em outras palavras, o fenômeno político de interesse da pesquisa também pode ser apreendido sem recorrer a categorias ainda algo controvertidas. Ou seja, a compreensão do argumento, avaliação das proposições teóricas e mesmo análise dos resultados empíricos é relativamente independente do sentido especial dado às ADs como possível prova da judicialização. Aqui, sem aprofundar a medida em que os processos examinados são indicativos bons ou ruins de judicialização, e sem atribuir a esse fenômeno empírico uma positividade ou negatividade essencial, a pretensão foi examinar alguns aspectos importantes para a compreensão do papel institucional corrente do Supremo na tutela político-constitucional do arranjo federativo em termos de controle dos limites das competências legiferantes dos estados. É isso o que fazem as ações diretas. Há outros aspectos, talvez não menos relevantes, sobre arbitragem judicial de conflitos federativos que ultrapassam os processos analisados e, não raro, alcançam a atuação de outros tribunais.

Esta pesquisa teve como objetivo examinar duas dimensões relevantes na relação entre STF e estados: 1) a ativação judicial pelo atores políticos com interesses estaduais; 2) a atuação da Corte num conjunto relevante de casos relativos aos estados e aos conflitos federativos. O exame do assunto perpassou três momentos: a) a compreensão do lugar institucional, trajetória histórica e conjunto de recursos procedimentais disponíveis ao Supremo; b) o conjunto de teorias e explicações relevantes para apreender os fenômenos empíricos; e c) a análise dos fatos, processos, contextos e condições de interação entre os

atores.

O primeiro capítulo desenhou o cenário institucional, com atenção para a trajetória histórica e recursos atualmente disponíveis à Corte. No plano mais geral, relativo à organização do sistema de justiça, um primeiro ponto relevante é perceber que temas federativos podem chegar às Cortes também por outras vias, seja justiça estadual, federal ou mesmo nas especializadas. Outro, é não deixar escapar os possíveis efeitos das prerrogativas da magistratura, do fortalecimento do Ministério Público e de instrumentos resultantes da Reforma do Judiciário, em especial o Conselho Nacional de Justiça e a criação de mecanismos processuais centralizadores, como a repercussão geral e as súmulas vinculantes. Um terceiro, e principal para o restante do argumento, é a centralidade do STF como lugar privilegiado para uma judicialização da federação. A natureza híbrida, mas de progressiva concentração, do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil contribui para fortalecer os potenciais do Supremo como árbitro da federação, ou até como Poder Moderador da República, a depender do juízo. Nessa seara, o conjunto de recursos procedimentais nas ações diretas, seja quanto ao controle da pauta e ritmo processual, criação de “jurisprudência defensiva” e, especialmente, inovações nas técnicas de decisão - do que a modulação de efeitos é o aspecto mais aparente - podem estar ampliando as capacidades da Corte intervir não só na tutela do arranjo federativo, mas em outros jogos político-institucionais. A ideia de “mutação constitucional”, embora ainda usada com cautela e de modo não sistemático, talvez seja o sinal mais forte nesse sentido, em que o Tribunal parece se fortalecer frente aos embates dos poderes políticos e tensionamento de suas coalizões. A história, ao final, relembra o efêmero dos contextos, a dependência de trajetórias e que nem o direito constitucional brasileiro nem suas instituições judiciais começaram em 1988, proposição esta de maior visibilidade e razão quanto à matéria estadual.

Na sequência, a discussão teórica sobre decisão judicial e interação entre poderes pretendeu avaliar a compatibilidade dos modelos e explicações correntes para o caso brasileiro e suas especificidades político-institucionais, com ênfase, novamente, nos temas federativos e estaduais. Não só: o objetivo foi elucidar os incentivos e a racionalidade dos atores políticos com interesses regionais quando recorrem ao Supremo, ou seja, examinar as possibilidades de conexão entre a dimensão interna do comportamento judicial e os aspectos externos da interação entre requerentes e Corte, por princípio reativa. A literatura nacional já avançou ao ressaltar os riscos da aplicação acrítica de modelos importados, seja abordagem legal, atitudinal ou estratégica (interna ou externa). Há casos e casos. Há incentivos diversos para atores distintos.

Para um conjunto importante de decisões, não apenas no Supremo, mas também em outras esferas, a explicação legalista, combinada com a atitudinal em maior ou menor grau, é suficiente. Os atores reconhecem isso na prática. Sabem, por exemplo, que algumas interpretações e resultados são praticamente certos (legalista) ou que tal e qual

juiz apreciará este ou aquele tema em função de seus valores (atitudinal). Mas há situações em que a antecipação estratégica importa para quem decide, cujo cálculo de ações - ou mesmo a oportunidade de expressão sincera de valores - é condicionada pelo desenho institucional e fatores contextuais. Já no plano externo, para os que procuram o Tribunal, a racionalidade estratégica pode se fazer muito mais expressiva. A avaliação de como será decidido o caso costuma importar para quem o inicia, afetando a própria decisão de ativar a via judicial.

No bojo da discussão teórica, com apoio em adaptações de jogos de separação de poderes para o caso brasileiro, buscou-se formular hipóteses empiricamente verificáveis que decorrem da possível racionalidade dos atores, imersos num cenário institucional, e movidos por objetivos distintos. Na dimensão de atuação, especialmente por força da forma como o arranjo federativo brasileiro está montado e do papel desempenhado pelo PGR, sugeriu-se que 1) o Supremo deve decidir em favor da União, contra os estados, num sentido centralizador e de uniformidade legiferante, com menor importância do componente ideológico se comparado aos casos federais ou em temas de jurisprudência mais fugidia; 2) o Supremo em geral confia no parecer do PGR como informação para aferir a credibilidade das postulações de outros tipos de requerente. No que diz respeito à ativação, as sugestões foram de que 1) os atores políticos regionais buscam conhecer a posição da Corte e a procuram em função da distância de preferências sobre a política, ou seja, da possibilidade de modificar o *status quo*; 2) atores motivados por outros jogos podem ajuizar ações mesmo quando anteveem insucesso judicial; 3) o PGR tem vantagens informacionais e organizativas que lhe oferece melhores chances de sucesso; 4) a formação de jurisprudência produz um efeito informacional modificando as estratégias dos atores políticos regionais, especialmente dos governadores. Esse é um dos pontos centrais: a medida em que determinados temas consolidam-se, mesmo Chefes do Executivo com problemas nas relações executivo-legislativo locais terão menores incentivos para iniciar o controle concentrado de constitucionalidade, ressalvada, novamente, a influência de outros jogos políticos.

E como é julgada a política estadual nas ações diretas pelo Supremo? Quais são os padrões de processamento e decisão comparando-se casos federais e estaduais? O terceiro capítulo analisou esses aspectos. Ações sobre tema estadual são mais decididas e recebem mais julgamento de procedência do que ações federais. Esse é o ponto de partida. Se o Supremo mostra certa deferência ao Congresso, não parece repetir a fórmula em relação às Assembleias. Governadores e PGR são mais bem sucedidos; Administração Pública/da Justiça e matéria Econômico-Tributárias predominam no âmbito estadual. De volta às situações um tanto típicas: carreiras e vencimentos de servidores públicos (modificadas por emenda parlamentar em projetos do executivo); vantagens de Magistrados e membros do Ministério Público; benefícios fiscais, isenções tributárias e alíquotas, em especial de ICMS; “guerra fiscal”. No decorrer do período, mudanças nos procedimentos aparentam

afetar os resultados, a exemplo do uso do rito do art. 12 em substituição à concessão de liminares. Também na série histórica, o apontamento central de que após alcançando o ponto máximo no quantitativo de julgamento, em 2002, o número de ações propostas em matéria estadual passa a cair. Ações diretas como tática de oposição são mais frequentes para os partidos político no plano nacional do que estadual, embora as taxas de sucesso sejam maiores frente às Assembleias. E quanto às entidades, são aquelas ligadas à comunidade jurídica - como Associações de Magistrados e Servidores Públicos - que tem melhores resultados, colocando ressalvas, para além do fato da replicação da estrutura corporativa na legitimidade e acesso à Corte, ao tamanho e relevância concretas da ampliação da “comunidade de intérpretes” da Constituição ou à efetividade desse instrumento para o atendimento de demandas da sociedade civil. Ao final, as ADPFs parecem ser o meio que, mais recentemente, tem permitido episódios mais ativistas por parte do Tribunal, nos casos exemplares dissecados pelo debate jurídico-acadêmico, a exemplo da recente tutela sobre as regras do processo de impedimento de Presidente da República.

No plano das ações mais ligadas aos conflitos federativos, o STF tem se mostrado mais receptivo às pretensões pró-União, com ainda poucos julgamentos favoráveis em pleitos pró-Estados. Essa pesquisa inova ao tratar dos casos em que um estado reclama a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de outro estado, em conflitos do tipo horizontal. Aqui, o tribunal tem rejeitado as pretensões ou preferido não decidir (o que, em processos judiciais, também é uma forma de dizer não). O último tipo de casos de interesse interestadual não é tão frequente, mas costuma ser substantivamente relevante, como no exemplo citado no início desta conclusão. É neles que mais recentemente tem se expressado teses relativas ao pacto federativo e a separação de poderes como limites centrais, pois constitucionais, aos poderes locais de tributar. Embora questão afeita ao direito tributário, é também um tema que pode oferecer rendimento à ciência política.

E quais fatores se relacionam mais fortemente com diferentes eventos processuais relevantes? O que indica sucesso na ação, concessão de liminar, julgamento de procedência? Com base em modelos econométricos e simulações, a parte final do capítulo 3 comparou as probabilidades esperadas de vários resultados entre casos federais e estaduais, buscando controlar outros fatores relevantes de primeira mão, tais como o tipo de requerente, a área temática e o relator. Casos estaduais têm probabilidade esperada média maior do que os federais para receber decisão, ser julgado no mérito, ser decidido unanimemente, receber liminar e ser julgado procedente. São sob os temas estaduais que o Supremo exerce um papel de tutor das competências legiferantes, enquanto mostra maior deferência ou autocontenção ao legislador federal. Nosso tribunal da federação é um julgador desde o centro e pelo centro, não contra ele. E nessa dimensão de atuação, o PGR não apenas segue sua trajetória histórica de iniciador do controle de constitucionalidade, de agente do centro na regulação das autonomias estaduais, mas também fornece informação relevante para a decisão dos casos que não propõe. O parecer do PGR não somente é

o melhor preditor para o resultado dessas ações, como também pode representar algum efeito para a condução dos julgamentos. Mas, em que pese as transformações e fortalecimento do Ministério Público e as sugestões sobre seu lugar como veículo de “representação funcional”, o PGR ainda é órgão de Estado. E esse aspecto é relevante para pensar em que medida a “comunidade de intérpretes” foi eficazmente ampliada no exercício concreto das tarefas postas pela atual ordem constitucional, conferindo roupagens mais democráticas e progressistas às tentativas de judicialização, ou, no sentido inverso, até que ponto o Tribunal e os órgãos de estado têm reagido e recolocado o controle de constitucionalidade como espaço de autorregulação, de contenção à democracia popular e relativamente autônomo em seu aspecto epistêmico. Nessa perspectiva, a possível judicialização da federação - ou as ações diretas sobre matéria estadual e federativa - pouco fazem no sentido de levar a “macro-política” para dentro do Supremo, de buscar no órgão máximo do judiciário o guardião das promessas, de direitos sociais e da democracia. Prevalece a veiculação de interesses primordialmente do próprio estado, da Administração Pública, e de suas relações com o mundo econômico pelos aspectos fiscal e tributário.

No último capítulo, a dimensão de ativação do STF pelos atores políticos regionais foi examinada. Que incentivos estão postos? É possível detectar nos dados mudanças de padrões? Elas confirmam ou descartam a hipótese informacional sugerida? Aqui, o trabalho mostra uma importante diferença com pesquisas já realizadas ou em curso. Não basta olhar os processos que existem, é necessário examinar que condições estão colocadas para que os atores políticos relevantes lhe deem início. Ciente da possibilidade de diversos desenhos de pesquisa para essa empreitada (mais ou menos precisos, com maior ou menor dificuldades), a análise foi desenvolvida com base em indicadores institucionais, político-contextuais, econômicos e de produção legislativa de 9 UFs ao longo de 24 anos. Para além da descrição dos dados, a pesquisa utilizou modelos de contagens e simulações com a pretensão de investigar as condições políticas e contextuais que favorecem o ajuizamento de ações diretas por governadores, PGR, partidos e entidades.

Em primeiro lugar, fatores econômicos contribuem para iniciativas de judicialização da federação. A expectativa de ações diretas é maior em lugares com PIB mais elevado (economia mais expressiva e dinâmica, que deve fortalecer interesses de proteção setorial tributária, por exemplo) e em contextos de variação negativa na economia. Cenários que combinem governadores eleitoralmente fortes, mas fracos na arena parlamentar também são mais propensos a ter sua produção legislativa impugnada no Supremo. Quanto aos requerentes, o PGR, de modo interessante, não parece estar imunizado à política estadual, sendo esperado que praticamente não apresente ações contra leis de governadores copartidários do Presidente e que sejam eleitoralmente fortes. Os partidos, por sua vez, movem-se em cenários ainda confusos onde importam a fragmentação partidária e o crescimento do PIB, menos o primeiro e mais o segundo. Já as entidades parecem ser afetadas mais fortemente pela fragmentação do sistema partidário parlamentar, iniciando mais

processos em contextos de maior dispersão.

Finalmente, o que a análise dos dados revelou sobre a hipótese informacional? Os modelos elaborados apontam para uma diferença eficaz, antes e depois do marco temporal, que afetou os governadores estritamente minoritários, diminuindo a expectativa de ajuizamento de ações por parte destes. A ideia informacional é que em tal momento, quando o Supremo atinge seu ponto máximo de decisões sobre matéria estadual e esclarece suas posições, os atores políticos que buscam a Corte por conta do cálculo de distância entre preferências, menos motivados por jogos ocultos, diminuem sua incerteza sobre como serão as decisões e, por consequência, ajuízam menos. A inclusão de variáveis de controle e testes de falsificação reforçam a validade dos resultados. Mas isso não resolve todo o problema.

Por um lado, os indicativos não são totalmente conclusivos. Ainda é pertinente o aprofundamento da questão através de estudos de caso ou mesmo um exame mais detalhado da própria produção legislativa, no sentido de verificar se são os governadores que adaptam suas estratégias, ou o próprio legislador estadual que corrige vícios anteriores de inconstitucionalidade declarados pelo Tribunal. Além disso, para o mesmo marco temporal, é possível pensar em outros eventos próximos ou concomitantes que sejam fatores de igual ou maior relevância do que a revelação de posições, ou seja, mais expressivos do que o efeito informacional e correspondam ao verdadeiro fator causal. Uma possibilidade, que em alguma medida pode também ser causa do maior número de julgamentos em tal momento (e assim não ajuda a equacionar a questão), diz respeito às mudanças institucionais esperadas ou às transformações procedimentais, especialmente por força da edição das Leis, em 1999, que regulamentaram os ritos das ações diretas. Não seria de todo absurdo pensar, também, que o próprio interesse acadêmico e pesquisas publicadas, além da maior abertura à vigilância da opinião pública, concomitante à informatização e aparelhamento funcional, tenham afetado de modo importante os trabalhos. Isso tudo, porém, tem ligação mais direta com a “atuação” do Tribunal, não com a “ativação” futura pelos atores políticos. Ou seja, há relativa independência entre os fatores que mudam a *performance* do Supremo com marco em 2002 e as expectativas dos demais atores que decorrem dessas transformações. Seja qual for a causa efetiva para o primeiro, o resultado é mais julgamentos, possível consolidação jurisprudência e, pelos indicativos examinados nessa pesquisa, alteração no conjunto de incentivos ao comportamento dos atores que buscam a via judicial.

Os atores políticos com interesses estaduais ou federativo, especialmente governadores, tem mudado de comportamento, em condições político-contextuais semelhantes, por uma reação de como o STF tem julgado as ações. Permanece em aberto para futuras pesquisas desvendar exatamente ao que os atores reagem e em que medida tais decisões resultam em aperfeiçoamento do arranjo federativo, ainda que numa via centralizadora e uniformizante. Qual o tamanho possível da aprendizagem institucional? Até onde vai

a tutela jurisdicional centralizada da federação e em que condições sua trajetória pode mudar de direção? O que significa a possível judicialização da federação?

Nesse ponto, é necessário ressaltar o sentido da expressão e o escopo de sua aplicabilidade perante os casos estaduais típicos. Não parece se tratar, aqui, de uma judicialização em sentido mais fino, de alta intensidade, na qual a matéria substantivamente política (*policy* ou *politics*) seja retirada de seu lugar próprio, da âmbito dos poderes democráticos, para uma arena que não lhe é típica. Os casos estaduais típicos são de baixa intensidade ou mesmo de pseudo-judicialização. São temas, via de regra, de regulação da *polity*, de ajuste judicial dos termos do “pacto federativo” transcrito na Constituição. Ainda que a Corte desenvolva seus conceitos endógenos sobre tais assuntos - como a jurisprudência em torno do “princípio da simetria” - são as definições dadas pelos poderes políticos - no caso o constituinte originário ou derivado - que prevalecem. Mesmo que no plano comparado existam casos de atuação judicial em prol de unidades subnacionais, o conjunto de decisões disponíveis à Corte não está livre de restrições. Há ambiguidades em leis e na Constituição, mas há também aspectos de pouca ou nenhuma discricionariedade. Para o caso brasileiro, inclusive pós-88, a repartição de competências legiferantes entre União, Estados e Municípios, não só dá pouco espaço de autonomia aos atores políticos estaduais, como também pouca margem para interpretações muito divergentes e expressão de posições ideológicas ao Tribunal. Ou seja, no plano das matérias estaduais, as preferências sinceras da Corte são menos relevantes do que em relação às questões nacionais, em outros termos, seu delta de discricionariedade é menor e mais definido.

A ressalva ao escopo decisório das ADs estaduais tem uma implicação empírica aos estudos de judicialização. Uma vez que esses casos representam um volume expressivo das ações, mas carregam baixa intensidade política se comparados a outros, não é razoável extrair apenas do número de processos um indicador correto para a expansão do judiciário e seu domínio sob a política, seja pela chave da judicialização promovida pelos atores externos, seja pela chave do ativismo judicial de magistrados e procuradores. Ainda que o fenômeno exista, seus conceitos sejam relevantes e seus desdobramentos mereçam atenção, não é aqui onde isso se encontra. O controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais é, tipicamente, a regulação do Estado pelo próprio Estado, via aparato judicial, e não propriamente uma delegação dos poderes políticos à justiça ou uma invasão do direito na política.

Essa pesquisa mostrou que diferentes atores tem incentivos diversos para buscar o Supremo quanto à matéria estadual. Que nem todos os episódios - na verdade sua minoria - são motivados por jogos politicamente fortes para além da regulação específica das competências estatais. Mostrou, ainda, que a prática desse controle de constitucionalidade no Brasil tem servido, por um lado, à centralização e, por outro, funcionado como veto potencial a coalizões legislativas majoritárias estaduais. Nesse plano de relações federativas, portanto, a “dificuldade contramajoritária” brasileira tem solução em favor do centro.

As questões que persistem - e que ultrapassam a pretensão deste trabalho - dizem respeito às relações entre direito e política, ao lugar do Estado de Direito e do *rule of law*, aos mecanismos efetivos - ou não - de *accountability* que a via judicial oferece aos atores políticos e ao papel do Supremo, na tutela do arranjo constitucional-federativo, diante dos desafios da democracia. Um pântano teórico e analítico existe para alguns desses pontos. A relação entre direito e política, por exemplo, pode ser encarada, pelo menos, na perspectiva de relativa autonomia entre os campos, ou sob o viés de que a política, em última análise, domina o direito, ou mesmo sob construções do tipo “encaixe estrutural” via Constituição, na linha luhmaniana. No tópico em discussão, a matéria estadual, o espaço da política na judicialização parece limitado, mas a sua importância na determinação do direito é revelada nos processos constituintes e, sobretudo, na trajetória histórico-institucional brasileira. Aqui, o Estado de Direito e a regra da lei manifestam-se, prioritariamente, em cores burocráticas, na regulação dos limites das capacidades estatais e subnacionais legiferantes. A ênfase não é quanto à direitos individuais, fundamentais ou sociais, mas quanto à forma de organização do aparato estatal, seu funcionamento e suas relações com o mundo econômico através da tributação. A *accountability* revelada por esse conjunto de ações não é propriamente horizontal - como seria no caso de embates entre Supremo e Congresso ou Presidente - mas tipicamente vertical, em favor da União, com importância menor da sociedade civil se comparada a atuação de aparatos estatais ou mesmo entidades ligadas à burocracia.

O Supremo Tribunal Federal é ator importante no funcionamento do sistema político brasileiro. Sua relevância na interação com outros atores políticos é crescente. A tutela da federação está entre suas atribuições mais remotas e consolidadas, ainda que tenha sido alterada, via ampliação de legitimação ativa nas ações diretas, com a Constituição de 1988. Mas, talvez também por isso, esse espaço decisório não seja politicamente saliente, o que, contudo, não afasta sua importância institucional. Sua incidência nos processos políticos nacionais, na relação com Congresso e com Presidentes, na decisão de temas da “macro-política”, embora menos sistemática na rotina e volume de seus trabalhos, é o que chama maior atenção pública. Nessa medida, o trato das questões subnacionais fica em segundo plano quando se discutem os problemas da democracia brasileira, o escopo de nosso constitucionalismo democrático, a delicada relação entre direito e política ou entre poderes políticos - com legitimidade democrático-popular - e autoridades eleitoralmente irresponsáveis. Mas latente continuam as questões federativas, os arranjos políticos de forças locais e suas traduções institucionais, consubstanciadas, em geral, no direito. Embora não pareça ser o caso desta quadra histórica, as trajetórias mostram que tensões político-federativas, especialmente quando combinadas a dramas nacionais, podem resultar em mudanças institucionais mais amplas. Ao extremo, muda-se a federação, na política, nada tendo a Corte a dizer. Hoje, os temas nacionais ocupam a agenda, mas não custa manter os olhos atentos.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 3, p. 490–503, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec : Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundation*. Cambridge, Mass, 1991.
- AGRESTI, Alan. *Categorical data analysis*. 2nd ed. ed. New York: Wiley-Interscience, 2002. (Wiley series in probability and statistics).
- ALESINA, Alberto; FERRARA, Eliana La. *A Test of Racial Bias in Capital Sentencing*. Cambridge, MA, 2011. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w16981.pdf>.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29–40, jun. 2005.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. 1. ed. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo, SP: EDUSP, 1998.
- ANGRIST, Joshua David; PISCHKE, Jörn-Steffen. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2009.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário & política no Brasil*. [São Paulo, SP]: EDUC : FAPESP : IDESP, Editora Sumaré, 1997.
- _____. *Ministério Público e política no Brasil*. Agua Branca : São Paulo, SP: Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo, Editora Sumaré ; Editora da PUC-SP, 2002. (Série Justiça).
- ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. *A monocratização do STF*. 2015. Disponível em: <http://jota.info/a-monocratizacao-do-stf>.
- ARRETCHE, Marta. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 2, p. 133–150, ago. 2013.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1a ed. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.
- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. [S.l.]: Yale university press, 2012. v. 12.
- AVRITZER, Leonardo et al. (Ed.). *Dimensões políticas da justiça*. 1a edição. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

- BALEEIRO, Aliomar; PEDROSO, José. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. [S.l.]: Forense, 1968.
- BARBOSA, Joaquim. Reflections on Brazilian Constitutionalism. *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, v. 12, n. 2, p. 181–197, 2007.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, p. 059–085, jun. 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 2ª reimpressão. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.
- BERGARA, Mario; RICHMAN, Barak; SPILLER, Pablo T. Modeling Supreme Court strategic decision making: The congressional constraint. *Legislative Studies Quarterly*, v. 28, n. 2, p. 247–280, 2003.
- BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*. [S.l.]: Yale University Press, 1986.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1991.
- BORGES, André. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 108 – 138, maio 2011. ISSN 1981-3821.
- BOWEN, Rachel E. Judicial Autonomy in Central America: A Typological Approach. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 4, p. 831–842, 2013. ISSN 10659129.
- BOYD, Christina L.; EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. Untangling the causal effects of sex on judging. *American journal of political science*, v. 54, n. 2, p. 389–411, 2010.
- BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe dar a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2012.
- BRINKS, Daniel M. Politics, Institutional Design and Judicial Independence in Brazil and Argentina. In: *Conference Papers – American Political Science Association*. [S.l.]: American Political Science Association, 2004. p. 1–56.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *As dificuldades em se quantificar o qualitativo*. Disponível em: (<http://www.conjur.com.br/2013-nov-04/carlos-camposas-dificuldades-quantificar-qualitativo>).
- _____. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. Rio de Janeiro: GEN, Editora Forense, 2014.
- CANELLO, Júlio. *Cartéis partidários e informação assimétrica em legislativos e estaduais: os procedimentos de urgência no caso do Rio Grande do Sul (1999-2006)*. Dissertação (Ciência Política) — IESP/UERJ, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

- CANOTILHO, José J. Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva [u.a.], 1999. ISBN 978-972-662-656-5.
- CAPPELLETTI, Mauro. *The Judicial Power in Comparative Perspective*. [S.l.]: Oxford University Press, 1989.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. *Acesso a Justiça*. [S.l.]: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.
- CARRUBBA, Cliff et al. Who Controls the Content of Supreme Court Opinions? *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 2, p. 400–412, 2012.
- CARRUBBA, Clifford J. The European Court of Justice, democracy, and enlargement. *European Union Politics*, v. 4, n. 1, p. 75–100, 2003.
- _____. A Model of the Endogenous Development of Judicial Institutions in Federal and International Systems. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 01, p. 55, jan. 2009. ISSN 0022-3816, 1468-2508.
- CARVALHO, Ernani. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. 44, n. 191, p. 315–335, 2009. ISSN 00032573.
- CARVALHO, Ernani; MARONA, Marjorie Corrêa. Por um conceito Operacional de Judicialização da Política. *Trabalho apresentado por ocasião do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife*, v. 4, 2009.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 127–139, nov. 2004. ISSN 0104-4478.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2003.
- CASTRO, Marcos Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 1997. Disponível em: (http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09).
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Revista Dados*, v. 52, n. 4, 2010.
- CHAVEZ, Rebecca Bill; FERREJOHN, John A.; WEINGAST, Barry R. A theory of the politically independent judiciary. *Courts in Latin America*, p. 219, 2011.
- CLARK, Tom S.; LAUDERDALE, Benjamin. Locating Supreme Court Opinions in Doctrine Space. *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 4, p. 871–890, 2010. ISSN 00925853.
- CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard. *Supreme Court decision-making: New institutionalist approaches*. [S.l.]: University of Chicago Press, 1999. ISBN 0-226-10954-2.
- COOLEY, Thomas McIntyre. *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*. [S.l.]: Little, Brown, 1903.

COOTER, Robert D.; GINSBURG, Tom. Comparative judicial discretion: An empirical test of economic models. *Constitutional Law and Economics of the European Union*. Cheltenham, p. 108–131, 1997.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? - O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? - The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights)*. Rochester, NY, 2014. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=2509541>.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41–62, jun. 2006. ISSN 0102-6909.

DAHL, Robert. Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy Maker. *Journal of Public Law*, v. 6, 1957.

DESPOSATO, Scott W.; INGRAM, Matthew C.; LANNES, Osmar P. Power, Composition, and Decision Making: The Behavioral Consequences of Institutional Reform on Brazil's *Supremo Tribunal Federal*. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 31, n. 3, p. 534–567, ago. 2015. ISSN 8756-6222, 1465-7341.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. *Journal of theoretical politics*, v. 15, n. 2, p. 123–144, 2003. Disponível em: <http://jtp.sagepub.com/content/15/2/123.short>.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977. ISBN 978-0-674-86710-9.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. *The choices justices make*. Washington, D.C: CQ Press, 1998. ISBN 978-1-56802-226-0.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. The role of constitutional courts in the establishment and maintenance of democratic systems of government. *Law and Society review*, p. 117–164, 2001.

FALCÃO, Joaquim et al. *II Relatório Supremo em Números: O Supremo e a Federação*. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2013. ISBN 978-85-63265-26-5. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11056>.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. *I Relatório Supremo em Números - O Múltiplo Supremo*. FGV Direito Rio, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10312>.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo*. [s.n.], 2014. ISBN 978-85-63265-34-0. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, p. 429–469, 2013. ISSN 0102-6445.

FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry R. A positive theory of statutory interpretation. *International Review of Law and Economics*, v. 12, p. 263–279, 1992.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703–745, maio 2008. ISSN 0033-5533, 1531-4650.

FERREIRA, Pedro Fernando Almeida Nery; MUELLER, Bernardo. How judges think in the Brazilian Supreme Court: Estimating ideal points and identifying dimensions. *Economia*, v. 15, p. 275–293, set. 2014. ISSN 1517-7580.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 839–875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV/FAPESP, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro, Brasil : [São Paulo, Brazil]: Editora FGV ; FAPESP, 1999. ISBN 978-85-225-0291-2.

FIGUEIREDO, John M. De; TILLER, Emerson H. Congressional control of the courts: A theoretical and empirical analysis of expansion of the federal judiciary. *Journal of Law and Economics*, p. 435–462, 1996.

FIGUEROA, Julio Ríos; HELMKE, Gretchen. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. ISBN 978-1-107-00109-1.

FILHO, Ilton Norberto Robl et al. Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP, *Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estaduais: os Tribunais de Justiça (TJ), a restrição da autonomia municipal e a promoção das competências do executivo municipal*. Brasília, DF: [s.n.], 2014.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, v. 198, p. 1–17, 1994.

FONTAINHA, Fernando de Castro et al. (Ed.). *História oral do Supremo (1988-2013), v.6: Nelson Jobim*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. v. 9. (História Oral do Supremo, v. 9). ISBN 978-85-63265-55-5.

FRANCK, Raphael. Judicial Independence under a Divided Polity: A Study of the Rulings of the French Constitutional Court, 1959-2006 [article]. *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 1, p. 262, 2009. ISSN 8756-6222.

FREITAS, Vitor Eduardo Veras de Sandes. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo*. Tese (Tese de Doutorado) — Unicamp, Campinas, SP, 2015.

GARAPON, Antoine. *Le gardien des promesses: justice et démocratie*. [Paris]: O. Jacob, 1996.

- GINSBURG, Tom. *Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2003. ISBN 978-0-521-81715-8 978-0-521-52039-3.
- HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott. *The third wave of democratization in Latin America : advances and setbacks*. [S.l.]: New York : Cambridge University Press, 2005., 2005. ISBN 0-521-82461-3.
- HALBERSTAM, Daniel. *Federalism and legal unification: a comparative empirical investigation of twenty systems*. New York: Springer, 2013. ISBN 978-94-007-7397-4.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. Political science and the three new institutionalisms*. *Political studies*, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.
- HAMILTON, Alexander. *Federalist Paper, n. 78: The Judiciary Department*. [S.l.: s.n.], 1788.
- HAMMOND, Thomas H.; BONNEAU, Chris W.; SHEEHAN, Reginald S. *Strategic behavior and policy choice on the U.S. Supreme Court*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2005. ISBN 978-0-8047-5145-2 978-0-8047-5146-9.
- HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva; REGO, Bianca Dutra da Silva. Deferência ao fiscal da lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, 2016.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- HELMKE, Gretchen. The logic of strategic defection: Court-executive relations in Argentina under dictatorship and democracy. *American Political Science Review*, v. 96, n. 2, p. 291–303, 2002.
- HELMKE, Gretchen; ROSENBLUTH, Frances. Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, v. 12, n. 1, p. 345–366, 2009.
- HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; OLIVEIRA, R. Lima-de. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazils Audit Courts. *Comparative Political Studies*, mar. 2016. ISSN 0010-4140, 1552-3829.
- HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy : the origins and consequences of the new constitutionalism*. [S.l.]: Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 2004., 2004.
- HOLLAND, Paul W. Statistics and causal inference. *Journal of the American statistical Association*, v. 81, n. 396, p. 945–960, 1986.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave : democratization in the late twentieth century*. [S.l.]: Norman : University of Oklahoma Press, c1991., 1991. (Julian J. Rothbaum distinguished lecture series: v. 4). ISBN 0-8061-2346-X.

IACUS, Stefano M.; KING, Gary; PORRO, Giuseppe. Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. *Political analysis*, p. mpr013, 2011.

IARYCZOWER, Matias; SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science*, p. 699–716, 2002.

IMAI, Kosuke; KING, Gary; LAU, Olivia. Toward a common framework for statistical analysis and development. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, v. 17, n. 4, p. 892–913, 2008.

_____. Zelig: Everyone's statistical software. *R package version*, v. 3, n. 5, 2009.

JR, William N. Eskridge. Overriding Supreme Court statutory interpretation decisions. *Yale Law Journal*, p. 331–455, 1991.

KAMINSKI, Jéssica Torres. *Judicial review, Instituições política e processo decisório: O STF e o controle concentrado de constitucionalidade como poder de veto no processo legislativo estadual*. Dissertação (Ciência Política) — UFPR, Curitiba, PR, 2013.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 04, p. 741–767, 2008.

KING, Gary. *Unifying political methodology: the likelihood theory of statistical inference*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998. (Techniques in political analysis). ISBN 978-0-472-08554-5.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, jan. 2014. ISSN 2319-0817. Disponível em: <http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/8>.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec : Departamento de Ciência Política, USP, 1998. (Coleção Comentário). ISBN 978-85-271-0443-2.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, p. 141–184, 2013. ISSN 0102-6445.

KREHBIEL, Keith. *Pivotal politics: a theory of U.S. lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 1998. ISBN 978-0-226-45271-5 978-0-226-45272-2.

LEITE, Breno Rodrigo de Messias. *Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Amazonas*. Dissertação (Ciência Política) — UFPA, Belé, PA, 2010.

LEMONS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinants of oversight in a reactive legislature: the case of Brazil (1988-2005). *Dados*, v. 56, n. 2, p. 383–412, jun. 2013. ISSN 0011-5258.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Método, 2006. ISBN 978-85-7660-094-7.

- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. ISBN 978-85-200-0570-5.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, p. 3–38, 1994.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. 1 ed. ed. São Paulo: Alameda, 2014. ISBN 978-85-7939-264-1.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua nova*, v. 57, p. 113–133, 2002.
- MAGALHÃES, Rafael N.; MIGNOZZETTI, Humberto. Judicialização da Política? Um modelo de análise da interação entre Legislativo e Judiciário. In: *Paper presented at 8th ABCP Meeting*. [S.l.: s.n.], 2012.
- MAINWARING, Scott P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. [S.l.]: Stanford University Press, 1999.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*, v. 78, n. 03, p. 734–749, 1983.
- MARKS, Brian A. *A Model of Judicial Influence on Congressional Policymaking: Grove City versus College Bell*. Tese (Doutorado) — Washington University in St. Louis, 1989.
- MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M. Dynamic ideal point estimation via Markov chain Monte Carlo for the US Supreme Court, 1953–1999. *Political Analysis*, v. 10, n. 2, p. 134–153, 2002.
- _____. Assessing preference change on the US Supreme Court. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 23, n. 2, p. 365–385, 2007.
- MARTIN, Andrew D.; QUINN, Kevin M.; EPSTEIN, Lee. Median Justice on the United States Supreme Court, The. *NCL rev.*, v. 83, p. 1275, 2004.
- MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Positive Canons: The Role of Legislative Bargains in Statutory Interpretation. 1992.
- MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic theory*, v. 12, n. 3, p. 472–482, 1976.
- MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Nos bastidores do STF*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6659-1.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2000. ISBN 978-85-02-04529-3.
- MENDES, Gilmar F. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MERRYMAN, John Henry. *La tradición Jurídica romano-canónica*. México: FCE, 1979. ISBN 978-968-16-0132-4.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOE, Terry M.; HOWELL, William G. The presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 132–179, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2004. ISBN 978-85-224-3880-8 978-85-224-3733-7.

MORGAN, Stephen L.; WINSHIP, Christopher. *Counterfactuals and causal inference: methods and principles for social research*. New York: Cambridge University Press, 2007. (Analytical methods for social research). ISBN 978-0-521-85615-7 978-0-521-67193-4.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2009. ISBN 978-85-352-2385-9.

MURPHY, Walter F. *Elements of judicial strategy*. [S.l.]: University of Chicago Press, 1973. v. 551. ISBN 0-226-55370-1.

NETO, Octavio Amorim; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil Câmara dos Deputados 1989-98. *World politics*, v. 55, p. 550–578, 2003.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.

NETO, Octavio Amorim; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002. ISSN 0011-5258.

NUNES, Felipe. What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support?: Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 88–113, 2012. ISSN 1981-3821.

_____. The determinants of positive-sum outcomes in the Brazilian state assemblies of Minas Gerais and Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 91–112, set. 2013. ISSN 0104-4478.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O Supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática: uma análise de conteúdo dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, p. 101–118, jun. 2004. ISSN 0104-4478.

_____. *Justiça, profissionalismo e política: O STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2011. ISBN 978-85-225-0940-9.

_____. Justice, Professionalism and Politics in the Exercise of Judicial Review by Brazil's Supreme Court. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, p. 93 – 116, maio 2011. ISSN 1981-3821.

_____. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e "panelinhas". *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, 2012. ISSN doi:10.1590/S0104-44782012000400011.

_____. *STF: do autoritarismo à democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012. (FGV Direito Rio). ISBN 978-85-352-5516-4.

_____. Supremo relator. Processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, p. 89–115, 2012.

_____. *Judiciário e Sociedade: Supremo "RH"*. 2015. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/judiciario-e-sociedade-supremo-rh>.

_____. Agenda Suprema–interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, v. 28, n. 1, p. 105–133, 2016.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 3, p. 559–587, 2005.

_____. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 78, p. 223–250, 2009. ISSN 0102-6445.

ORDESHOOK, Peter C. *Game theory and political theory: an introduction*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press, 1986. ISBN 978-0-521-30612-6 978-0-521-31593-7.

OST, François. La Force du Droit. In: BOURETZ, Pierre (Ed.). Paris: Esprit, 1991.

PASSOS, Manoel Caetano de Araujo. Estabilidade e rotatividade do secretariado no Rio Grande do Sul : 1991-2002 : governos de minoria e governos de maioria. 2013. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76246>.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões do Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 263–301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?: política, direito e democracia no Brasil*. [S.l.: s.n.], 2011.

POOLE, Keith T. *Spatial models of parliamentary voting*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2005. ISBN 1-139-44675-4.

POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar (Ed.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. (Humanitas). ISBN 978-85-7041-916-3.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; CASTAGNOLA, Andrea. Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-term View (1904-2006). *Control presidencial de las cortes supremas en América Latina. Una mirada histórica (1904-2006)*., v. 1, n. 2, p. 87–114, 2009. ISSN 1866802X.

PRITCHETT, C. Herman. The voting behavior of the Supreme Court, 1941–42. *The Journal of Politics*, v. 4, n. 04, p. 491–506, 1942.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro/Institutional assumptions of theories on judicial behavior and their transposition to the Brazilian case. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 7, p. 85–121, 2013.

RIKER'S, William. Liberalism against populism. 1982.

RÍO, Andrés del. *El desarrollo institucional de la Corte Suprema de Justicia Nacional y del Supremo Tribunal Federal: trayectorias comparadas desde el establecimiento a la redemocratización*. Curitiba, Brasil: Editora CRV, 2014. ISBN 978-85-444-0177-4.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal, v.I*. [S.l.]: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965., 1965. ((Retratos do Brasil: v.38)).

_____. *História do Supremo Tribunal Federal, v.II : defesa do Federalismo : 1899-1910*. [S.l.]: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968., 1968. ((Retratos do Brasil: v.38A)).

_____. *História do Supremo Tribunal Federal. T. 4, Vol. 1: 1930 - 1963*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Retratos do Brasil). ISBN 978-85-200-0584-2.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes?: para uma crítica do direito (brasileiro)*. 1a edição. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2013. ISBN 978-85-225-1417-5.

ROGERS, James R. Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction. *American Journal of Political Science*, n. 1, p. 84, 2001.

ROS, Luciano Da. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do brasil*, v. 2, n. 9, p. 15, 2015. ISSN 2359-2826. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>.

SADEK, Maria Tereza. O Judiciário em questão. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, p. 4, 1996.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 79–101, ago. 2004. ISSN 0103-4014.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista Usp*, n. 21, p. 34–45, 1994.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, MG - Rio de Janeiro, RJ: Editora UFMG - IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba, PR: Appris, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979. (Contribuições em ciências sociais, 1). ISBN 978-85-7001-024-7.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2000.

SARMENTO, Daniel (Ed.). *Jurisdição Constitucional e Política*. 1 ed. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6381-1.

SCALIA, Antonin. *A matter of interpretation: Federal courts and the law*. [S.l.]: Princeton University Press, 1998. ISBN 1-4008-2217-3.

SCHUBERT, Glendon A. *The judicial mind: The attitudes and ideologies of Supreme Court justices, 1946-1963*. [S.l.]: Northwestern University Press, 1965.

SEGAL, Jeffrey A. Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts. *The American Political Science Review*, n. 1, p. 28, 1997. ISSN 00030554.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2002.

SHAPIRO, Martin M.; SWEET, Alec Stone. *On law, politics, and judicialization*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2002. ISBN 978-0-19-925647-1 978-0-19-925648-8.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. *The judicialization of politics in Latin America*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. ISBN 978-85-7420-632-5 978-85-7420-686-8.

SILVA, Jeferson Mariano. *Contra “solipsismo dos exemplos”, é preciso ponderação*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-dez-10/jeferson-mariano-solipsismo-exemplos-ponderacao>.

SILVA, Jeferson Mariano. *Crítica da Judicialização da Política*. Dissertação (Ciência Política) — IESP/UERJ, 2011.

SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves et al. (Ed.). *STF e ideologia: entre as influências da ordem liberal-democrática e os desafios da globalização*. Santa Maria: Editora UFSM, 2012. ISBN 978-85-7391-168-8.

SISK, Gregory C.; HEISE, Michael. Judges and ideology: Public and academic debates about statistical measures. *Northwestern University Law Review*, v. 99, p. 743, 2005.

SOLOMON, Peter H. Courts and Judges in Authoritarian Regimes. *World Politics*, n. 1, p. 122, 2007. ISSN 00438871.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 0, n. 24, p. 105–121, 2005. ISSN doi:10.1590/S0104-44782005000100008.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 0, 2006. ISSN doi:10.1590/S1517-45222006000200003.

SPILLER, Pablo T.; GELY, Rafael. A Rational Theory of Supreme Court Statutes with Applications to State Farm and Grove City Case. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 6, n. 2, p. 263–300, 1992.

SPILLER, Pablo T.; TILLER, Emerson H. Decision costs and the strategic design of administrative process and judicial review. *J. Legal Stud.*, v. 26, p. 347, 1997.

STATON, Jeffrey K. Lobbying for Judicial Reform: The Role of the Mexican Supreme Court in Institutional Selection. 2003.

STATON, Jeffrey K.; VANBERG, Georg. The value of vagueness: delegation, defiance, and judicial opinions. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 3, p. 504–519, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1992. ISBN 0-521-42830-0.

STEPAN, Alfred. Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 00–00, 1999. ISSN 0011-5258.

_____. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? *Daedalus*, v. 129, n. 2, p. 145–169, 2000. ISSN 0011-5266.

STONE, Alec; SWEET, Alec Stone. *The birth of judicial politics in France: The Constitutional Council in comparative perspective*. [S.l.]: Oxford University Press on Demand, 1992. ISBN 0-19-507034-8.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto: 'decidir conforme a consciência'? Protogênese do protagonismo judicial. *Constituição e Processo: entre o Direito e a Política. Belo Horizonte: Fórum*, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. (Ed.). *Are judges political?: an empirical analysis of the federal judiciary*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2006. ISBN 978-0-8157-8234-6.

SWEET, Alec Stone. *The judicial construction of Europe*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2004. ISBN 978-0-19-927552-6 978-0-19-927553-3.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. [S.l.]: New York : New York University Press, 1995., 1995. ISBN 978-0-8147-8209-5.

TAYLOR, Matthew M. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary. *Comparative Politics*, n. 3, p. 337, 2006. ISSN 00104159.

_____. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, 2007.

_____. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008. ISBN 978-0-8047-5811-6.

_____. The Limits of Judicial Independence: A Model with Illustration from Venezuela under Chávez. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 02, p. 229–259, 2014.

TAYLOR, Matthew M.; ROS, Luciano Da. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 825–864, 2008. ISSN 0011-5258.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A Doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado) — S.A. Fabris, Porto Alegre, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Poder de Decreto (MPs) no Processo Legislativo Estadual: estudo comparativo do processo decisório dos estados de SC, AC, TO, MA, PB e PI. In: *Paper presented at 33 ANPOCS Annual Meeting*. [S.l.: s.n.], 2009.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl. Empirical Legal Research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF. In: *Direito e Experiências Jurídicas: Debates Práticos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. v. 2, p. 148. ISBN 978-85-8238-030-7.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, n. 0, dez. 2011. ISSN 2236-7284.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 193–217, 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29–46, mar. 2013.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998. ISBN 978-85-314-0425-2.

_____. *Veto players : how political institutions work*. [S.l.]: New York : Russell Sage Foundation ; Princeton, N.J. : Princeton University Press, c2002., 2002. ISBN 978-0-691-09988-0.

VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, n. 2, p. 346, 2001.

_____. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2005.

_____. Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment. *Annual Review of Political Science*, v. 18, p. 167–185, 2015. ISSN 10942939.

VIANNA, Luiz Werneck (Ed.). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 4. ed. rev. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Univ. Federal de Minas Gerais, 1999. (Humanitas). ISBN 978-85-7041-179-2.

VIANNA, Luiz Werneck (Ed.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte : Rio de Janeiro: Editora UFMG ; IUPERJ/FAPERJ, 2002. (Humanitas, 84). ISBN 978-85-7041-335-2.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 777–843, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 39–85, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. ISBN 85-203-1242-X.

_____. Supremocracia. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441–463, dez. 2008. ISSN 1808-2432.

WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems in the 1990s*. Kingston, Ont: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996. ISBN 978-0-88911-589-7.

WHITTINGTON, Keith E. *Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*. [S.l.]: Princeton University Press, 2009. ISBN 1-4008-2775-2.

WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of law and politics*. [S.l.]: Oxford ; New York : Oxford University Press, 2008., 2008. (The Oxford handbooks of political science). ISBN 978-0-19-920842-5.

WJP Rule of Law Index 2015 | The World Justice Project. 2012. Disponível em: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

WOODS, Patricia J.; HILBINK, Lisa. Comparative Sources of Judicial Empowerment: Ideas and Interests. *Political Research Quarterly*, v. 62, n. 4, p. 745–752, 2009. ISSN 10659129.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. [S.l.]: MIT press, 2010. ISBN 0-262-23258-8.

_____. *Introductory econometrics: a modern approach*. 5th ed. ed. Mason, OH: South-Western Cengage Learning, 2013. ISBN 978-1-111-53104-1.

APÊNDICE A – Descrição dos dados

A.1 Ações Diretas

Os dados relativos às ações diretas (ADIs, ADOs, ADCs e ADPFs) foram obtidos através do website do STF (www.stf.jus.br) utilizando, em primeiro lugar, as informações contidas nas páginas .html disponibilizadas em quatro seções de acompanhamento processual - andamentos, detalhes, petição inicial e peças eletrônica. Tais informações foram complementadas através da leitura e análise de peças processuais, também disponibilizadas eletronicamente, em formato pdf.

Na medida do possível, a extração e tabulação dos dados obtidos nos documentos .html foi automatizada (webscraping). O código foi elaborado na linguagem R. Informações faltantes ou inconsistentes - devido a diferenças nas seções “andamentos” e “petição inicial” e registros incompletos no banco de dados do Supremo, por exemplo - foram conferidas e conciliadas através da leitura dos processos digitalizados. Finalmente, buscou-se validar os resultados por meio de comparações e checagens com dados utilizados por outros pesquisadores, especialmente [Silva \(2011\)](#). Resultados mais agregados também foram comparados a [Pogrebinschi \(2011\)](#), [Oliveira \(2011a\)](#) e [Vianna, Burgos e Salles \(2007\)](#), dentre outros.

A.1.1 Variáveis e número de observações

A base de dados “Ações Constitucionais” compreende um conjunto de 5775 observações e, inicialmente, 70 variáveis. A unidade de observação é o processo judicial, situado entre as quatro classes de ações constitucionais de controle concentrado ou abstrato que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal. As variáveis tabuladas são descritas no apêndice online, disponível em rpubs.com/jcanello/stf-apend. Importa mencionar, pela relevância, os critérios de definição da classificação temática das ações, que contou com as seguintes categorias:

- Administração pública

Reuniu a legislação que versa sobre carreiras, remuneração e organização do serviço público, no âmbito dos três Poderes, exceto Magistrados e Membros do Ministério Público. Também foram incluídas caso relativos à gestão pública e questões administrativas que não dizem respeito ao funcionalismo.

- Administração da justiça

Reuniu a legislação que versa sobre carreiras, remuneração e organização da Magistratura e de Membros do Ministério Público. Também foram incluídas questões relativas à gestão do Poder Judiciário, custas e emolumentos judiciais, além de temas de processo civil e processo penal.

- Criação de Estado ou Município

Inclui atos normativos que tratam divisão de unidades político-administrativa, como a criação de municípios, estados e regiões administrativas.

- Econômico-tributárias

Reuniu atos normativos de regulamentação da economia afeitas à política cambial, monetária, salarial e de preços, tendo sido incluídas nesta categoria as ações concernentes aos programas de privatização e reforma agrária. Também reúne temas que tratam da definição da base de arrecadação e da alíquota dos impostos, concessão de incentivos fiscais e matéria tributária em geral.

- Sociedade civil

Incluiu atos normativos que ordenam as relações entre particulares de um modo geral, a exemplo da regulamentação da cobrança de mensalidades escolares, regulação do sistema de ensino e proibições de condutas, educação em geral, sistemas e planos de saúde, transportes terrestres e trânsito, jogos e loterias. Também foram incluídas ações relacionadas ao meio ambiente, direito do consumidor e às populações indígenas.

- Disputas político-partidárias

Reuniu atos normativos relativos a eleições e partidos políticos, direito eleitoral de modo geral, além de direitos e prerrogativas do Chefe do Executivo e de órgãos do Legislativo, incluindo a regulação de processos por crime de responsabilidade e hipóteses de perda de mandato.

- Mundo do trabalho

Incluiu atos normativos que regulam o mundo do trabalho no âmbito privado, tais como direitos do trabalhador e organização sindical, políticas salariais, exceto servidores públicos, direito de greve e FGTS.

- Previdência

Compreendeu atos normativos que tratam de aposentadorias, pensões, benefícios e regulamentação dos sistemas de previdência, tanto no regime geral, quanto em regimes próprios e complementares de servidores públicos.

- Separação de Poderes - Administração da Justiça

Alcança os atos normativos inicialmente classificados na categoria de Administração da Justiça, mas que afetam a relação entre os poderes, especialmente Legislativo e Executivo, incluindo nomeações de Procurador Geral de Justiça, cargo Chefe do Ministério Público Estadual.

- Separação de Poderes - Administração Pública

Alcança os atos normativos inicialmente classificados na categoria de Administração Pública, mas que afetam a relação entre os poderes, especialmente Legislativo e Executivo, incluindo ações sobre indicações para Tribunais de Contas e controle externo.

A.2 Indicadores estaduais

O segundo conjunto de dados volta-se à análise da ativação do Supremo no controle de constitucionalidade de normas estaduais pelos atores políticos relevantes, objeto do capítulo 4. Compreende uma série de indicadores estaduais nas dimensões política, institucional, econômica, bem como quantitativos relativos à produção legislativa estadual e à propositura e julgamento das ações. Tais dados foram obtidos de múltiplas fontes, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acervo do IpeaData, incluindo informações compiladas por outros pesquisadores, em especial [Freitas \(2015\)](#), [Leite \(2010\)](#), [Passos \(2013\)](#), [Canello \(2010\)](#), [Nunes \(2013\)](#) e trabalho em desenvolvimento do colega Alexandre Alves para o caso do Rio de Janeiro.

A literatura existente serviu de base inicial para coleta de dados sobre as coalizões de governo nos estados. Quando as informações relativas a coalizão parlamentar de governo, com base na ocupação de Secretarias estaduais, esteve indisponível, foram utilizados cálculos elaborados a partir das coligações eleitorais, preferencialmente de segundo turno.

Toda informação relativa à produção legislativa foi obtida com técnicas de *web-scraping* através dos sites dos Governos estaduais e Assembleias Legislativas. Trata-se, portanto, de uma compilação da informação oficial e pública disponível.

A.2.1 Variáveis e número de observações

A base de dados compreende nove Estados (Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo) entre 1989 e 2014. O número de observações, portanto, equivale a 234 estados-anos. Nem todas variáveis são completas para todos os estados em todos os períodos, circunstância

que afeta a estimação dos modelos. Em especial, não foram obtidas informações sobre a produção legislativa em São Paulo antes de 2000. Além disso, a maior parte dos dados do IPEADData vão até 2010.

A.2.1.1 Lista de variáveis

A base de dados sobre indicadores estaduais apresenta as seguintes informações:

- state: Estado da Federação.
- year: Ano (entre 1989 e 2014).
- governor: Nome do Governador.
- govpty: Partido do governador.
- govptyelec: Partido do governador na eleição.
- govperc: % de cadeiras do partido do governador na Assembleia.
- goveleperc: % de cadeiras do partido do governador na Assembleia conforme os resultados eleitorais.
- coalizao: Partidos da coalizão do governador. Quando a informação sobre a coalizão de governo não esteve disponível, foram utilizadas as coligações eleitorais, preferencialmente de segundo turno.
- coalperc: % de cadeiras da coalizão.
- status: majoritária ou minoritária.
- electorade: Eleitorado.
- votepervalid: % de votos válidos do governador.
- nep: Número efetivo de partidos (eleitoral).
- presparty: dummy para governador do mesmo partido do presidente.
- prescoal: dummy para governador de partido da coalizão do presente.
- inc: Índice de necessidade de coalizão.
- taxOnBud: Participação da receita tributária no orçamento estadual.
- icmOnTax: Participação da receita de ICMS na receita tributária.

- `gdppercap`: PIB per capita, em R\$ de 2010 (mil).
- `gdpgrowth`: crescimento do PIB, anual.
- `nmuni`: número de municípios no estado.
- `statutes`: número de leis e emendas constitucionais editadas.
- `cases`: número de Ações Diretas;
- `csratio`: razão entre ações e leis estaduais, incluindo emendas à constituição.
- `cases.gov`: número de Ações Diretas propostas pelo Governador.
- `cases.pgr`: número de Ações Diretas propostas pelo PGR.
- `cases.ptys`: número de Ações Diretas propostas por partidos.
- `cases.org`: número de Ações Diretas propostas por associações em geral.
- `judgments`: número de Ações Diretas decididas.
- `injunctions`: número de liminares decididas.
- `contested`: número de leis e ementas constitucionais daquele ano contestadas.
- `scontestratio`: razão entre contestadas e editadas.
- `inconst`: número de ações com resultado procedente ou parcialmente procedente.
- `eleigeral`: dummy para ano com eleições gerais.
- `eleimuni`: dummy para ano com eleições municipais.

APÊNDICE B – Tabelas de regressão e modelos ajustados

Este Anexo apresenta as tabelas contendo os resultados gerais dos modelos de regressão estimados nos diferentes capítulos e seções da tese. São apresentados coeficientes, erros padrões, significâncias (p-valor) ou intervalos de confiança, além de algumas estatísticas de ajuste que foram omitidas do corpo do texto. Via de regra, nos capítulos anteriores foram reportados apenas os resultados principais e gráficos, especialmente com as simulações de probabilidades ou contagens esperadas.

B.1 Determinantes do sucesso em ações de controle concentrado

Foram estimados modelos de regressão logística pelo método da máxima verossimilhança para quatro variáveis dependentes binárias distintas: 1) se o caso é decidido ou aguarda julgamento; 2) se ocorre julgamento de mérito pelo plenário; 3) se, havendo decisão de liminar, ela é concedida; e 4) se, entre os casos decididos pelo plenário, o julgamento é por maioria; 4) se, com pronunciamento final, a ação é julgada procedente no todo ou em parte. A função de ligação empregada é a *logit*, modelando-se a ocorrência do evento de interesse pela seguinte equação linear geral:

$$y_i = \alpha + \tau T_i + \sum \beta_k X_k + e \quad (1)$$

onde y_i é a variável dummy de interesse, α é o intercepto, τ é o coeficiente da variável independente de interesse, T_i é o indicador do nível federativo do ato questionado (estadual x federal), X_k é o conjunto de k variáveis de controle, β_k é o coeficiente de cada controle, e e é o termo de erro. Sempre que possível, foram calculados erros padrões robustos (HC0).

B.1.1 Casos decididos

A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando o processo recebe decisão final ou liminar e o valor 0 quando aguarda decisão. Foram ajustados dois modelos. O nível federativo do ato normativo questionado (estadual ou federal) é a variável independente de interesse. No primeiro caso, foram incluídos os seguintes indicadores de controle: a) poder de origem do ato normativo questionado (executivo, legislativo ou judiciário); b) tipo de requerente; e c) área temática. Para o segundo caso, foi incluído um

Tabela 23 - Modelos de regressão logística para decisão em processos (final ou liminar).

	<i>Variável dependente:</i>	
	<i>logistic</i>	
	(1)	(2)
Lei ou ato normativo Estadual	0.110 (0.081)	0.309*** (0.104)
Executivo	0.975*** (0.110)	0.639*** (0.131)
Judiciário	0.865*** (0.153)	0.870*** (0.175)
Req: Assembleia Legislativa	0.123 (0.358)	0.236 (0.420)
Req: Associação de Juízes/Promotores	-0.979*** (0.189)	-0.113 (0.245)
Req: Entidade empresarial	-0.310** (0.133)	-0.045 (0.173)
Req: Entidade profissional	-0.625*** (0.127)	-0.012 (0.160)
Req: Entidade trabalhista	-0.044 (0.181)	0.271 (0.258)
Req: Governador	0.236* (0.123)	-0.078 (0.144)
Req: OAB	-1.088*** (0.155)	-0.741*** (0.196)
Req: PGR	-0.382*** (0.119)	-0.353** (0.144)
Req: Presidente/Congresso	-2.104*** (0.691)	-0.852 (0.673)
Área: Administração Pública	-0.057 (0.103)	0.295** (0.127)
Área: Criação Municípios e Separação de Poderes	1.291*** (0.277)	1.117*** (0.295)
Área: Disputas político-partidárias	0.377** (0.187)	1.413*** (0.251)
Área: Econômico-tributárias	-0.300*** (0.114)	0.209 (0.146)
Área: Mundo do Trabalho	-1.080*** (0.188)	-0.401 (0.288)
Área: Previdência	0.362* (0.189)	0.875*** (0.285)
Área: Sociedade civil	-0.443*** (0.127)	0.123 (0.158)
Anos até 2015		0.272*** (0.008)
Constant	1.092*** (0.136)	-2.356*** (0.191)
Ajuste de tempo?	Não	Sim
Classificações corretas	0.73	0.83
AUC	0.52	0.76
Observações	5,220	5,220
Log Likelihood	-2,871.378	-1,872.496
Akaike Inf. Crit.	5,782.757	3,786.992

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

controle da dimensão temporal, no caso, a tendência conforme ano de início do processo. A tabela 23 mostra coeficientes, erros padrões robustos e estatísticas gerais de ajuste. As categorias de referência são: Esfera - federal; Poder - Legislativo; Autor - Partido; e Área - Administração da Justiça.

B.1.2 Julgamento de mérito

A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando o processo decidido recebeu julgamento de mérito e o valor 0 quando foi extinto sem mérito (não conhecido, prejudicado ou reatuado/cancelado/desistência). Foram ajustados três modelos. O nível

federativo do ato normativo questionado (estadual ou federal) é a variável independente de interesse. No primeiro caso, foram incluídos os seguintes indicadores de controle: a) poder de origem do ato normativo questionado (executivo, legislativo ou judiciário); b) tipo de requerente; e c) área temática. Para o segundo caso, foi incluído um indicador relativo ao Relator. A terceira alternativa inclui efeitos fixos conforme o ano da decisão. A tabela 24 mostra coeficientes, erros padrões robustos e estatísticas gerais de ajuste. As categorias de referência são: Esfera - federal; Poder - Legislativo; Autor - Partido; e Área - Administração da Justiça. Foram omitidos os resultados para os anos e, entre os relatores, mantidos apenas aqueles estatisticamente significativos nos níveis convencionais.

B.1.3 Decisão não-unânime

A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando o processo julgado pelo plenário do Supremo é decidido por maioria, com pelo menos uma dissidência e o valor 0 quando o julgamento é unânime. Foram ajustados dois modelos. O nível federativo do ato normativo questionado (estadual ou federal) é a variável independente de interesse. No primeiro, os controle são: a) poder de origem do ato normativo questionado (executivo, legislativo ou judiciário); b) tipo de requerente; c) área temática; e d) Relator. Para o segundo caso, foi incluindo um indicador relativo ao Presidente na época da decisão. A tabela 24 mostra coeficientes, erros padrões robustos e estatísticas gerais de ajuste. As categorias de referência são: Esfera - federal; Poder - Legislativo; Autor - Partido; e Área - Administração da Justiça. Entre os relatores, são reportados apenas aqueles estatisticamente significativos nos níveis convencionais.

B.1.4 Decisão liminar

A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando o pedido de medida cautelar de total ou parcialmente deferido e o valor 0 quando não é deferido. Foram ajustados dois modelos. O nível federativo do ato normativo questionado (estadual ou federal) é a variável independente de interesse. No primeiro, as variáveis de controle são: a) poder de origem do ato normativo questionado (executivo, legislativo ou judiciário); b) tipo de requerente; c) área temática; e d) Relator da liminar. Para o segundo caso, foram incluídos fixos para os anos. A tabela 26 mostra coeficientes, erros padrões robustos e estatísticas gerais de ajuste. As categorias de referência são: Esfera - federal; Poder - Legislativo; Autor - Partido; e Área - Administração da Justiça. Foram omitidos os resultados para os anos e, entre os relatores, mantidos apenas aqueles estatisticamente significativos nos níveis convencionais.

Tabela 24 - Modelos de regressão logística para julgamento de mérito em processos decididos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>logistic</i>		
	(1)	(2)	(3)
Lei ou ato normativo Estadual	0.693*** (0.106)	0.631*** (0.108)	0.624*** (0.113)
Executivo	-1.033*** (0.135)	-1.062*** (0.133)	-1.000*** (0.139)
Judiciário	-0.689*** (0.148)	-0.645*** (0.158)	-0.677*** (0.167)
Req: Assembleia Legislativa	0.097 (0.344)	0.133 (0.325)	-0.046 (0.328)
Req: Associação de Juízes/Promotores	0.427* (0.241)	0.336 (0.251)	0.195 (0.275)
Req: Entidade empresarial	-0.169 (0.179)	-0.138 (0.182)	-0.171 (0.188)
Req: Entidade profissional	-0.346** (0.162)	-0.356** (0.165)	-0.516*** (0.180)
Req: Entidade trabalhista	-1.713*** (0.388)	-1.699*** (0.389)	-1.744*** (0.401)
Req: Governador	1.015*** (0.130)	1.021*** (0.133)	0.975*** (0.139)
Req: OAB	0.719*** (0.207)	0.667*** (0.215)	0.521** (0.218)
Req: PGR	0.897*** (0.131)	0.889*** (0.137)	0.881*** (0.145)
Req: Presidente/Congresso	1.471 (1.307)	0.993 (1.360)	0.551 (1.204)
Área: Administração Pública	-0.008 (0.120)	0.010 (0.127)	-0.038 (0.133)
Área: Criação Municípios e Sep.Poderes	0.121 (0.198)	0.076 (0.206)	0.045 (0.216)
Área: Disputas político-partidárias	0.549*** (0.200)	0.577*** (0.211)	0.505** (0.221)
Área: Econômico-tributárias	-0.238* (0.142)	-0.319** (0.146)	-0.461*** (0.148)
Área: Mundo do Trabalho	0.431* (0.258)	0.335 (0.269)	0.136 (0.282)
Área: Previdência	-0.465** (0.220)	-0.537** (0.235)	-0.521** (0.241)
Área: Sociedade civil	0.365** (0.155)	0.354** (0.162)	0.266 (0.168)
CELSO DE MELLO		-1.988** (0.853)	-2.774*** (0.894)
EDSON FACHIN		-0.066 (0.972)	-1.935* (1.049)
MENEZES DIREITO		-1.179 (0.922)	-2.332** (1.006)
ROBERTO BARROSO		-0.800 (0.943)	-2.493** (0.998)
TEORI ZAVASCKI		-0.226 (0.912)	-1.663* (0.964)
Efeitos fixos Relator?	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos ano?	Não	Não	Sim
Classificações corretas	0.7	0.72	0.74
AUC	0.69	0.71	0.73
Observações	3,479	3,479	3,479
Log Likelihood	-1,971.682	-1,870.821	-1,771.286
Akaike Inf. Crit.	3,983.364	3,839.642	3,694.573

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

Tabela 25 - Modelos de regressão logística para decisão não-unânime em julgamentos no plenário.

	<i>Variável dependente:</i>	
	<i>logistic</i>	
	(1)	(2)
Lei ou ato normativo Estadual	-0.743*** (0.148)	-0.716*** (0.152)
Executivo	-0.567*** (0.179)	-0.551*** (0.182)
Judiciário	0.518** (0.223)	0.589*** (0.226)
Req: Assembleia Legislativa	-0.265 (0.489)	-0.300 (0.486)
Req: Associação de Juízes/Promotores	0.620* (0.332)	0.609* (0.332)
Req: Entidade empresarial	0.458* (0.236)	0.465* (0.238)
Req: Entidade profissional	0.499** (0.226)	0.473** (0.234)
Req: Entidade trabalhista	-0.223 (0.414)	-0.212 (0.400)
Req: Governador	-0.424** (0.185)	-0.452** (0.187)
Req: OAB	0.396 (0.296)	0.361 (0.300)
Req: PGR	0.149 (0.181)	0.140 (0.183)
Req: Presidente/Congresso	0.100 (1.309)	0.036 (1.262)
Área: Administração Pública	0.005 (0.175)	-0.010 (0.176)
Área: Criação Municípios e Sep. Poderes	0.592** (0.254)	0.611** (0.257)
Área: Disputas político-partidárias	0.422 (0.267)	0.466* (0.269)
Área: Econômico-tributárias	-0.010 (0.200)	-0.025 (0.202)
Área: Mundo do Trabalho	0.543 (0.352)	0.463 (0.357)
Área: Previdência	0.120 (0.293)	0.140 (0.298)
Área: Sociedade civil	0.485** (0.212)	0.472** (0.213)
AYRES BRITTO	1.414*** (0.343)	1.133*** (0.379)
EDSON FACHIN	-14.163*** (0.491)	-14.524*** (0.536)
EROS GRAU	1.084*** (0.303)	0.824** (0.338)
ILMAR GALVAO	0.507* (0.274)	0.615** (0.278)
LUIZ FUX	1.978*** (0.501)	1.609*** (0.550)
MAURICIO CORREA	0.722** (0.289)	0.706** (0.297)
OCTAVIO GALLOTTI	1.102*** (0.364)	1.186*** (0.361)
ROBERTO BARROSO	-14.584*** (0.495)	-14.999*** (0.557)
ROSA WEBER	2.453*** (0.797)	2.097** (0.829)
TEORI ZAVASCKI	1.541** (0.624)	1.176* (0.664)
Collor		0.546** (0.263)
Dilma		0.549** (0.242)
Itamar		0.299 (0.229)
Lula		0.434** (0.180)
Sarney		-1.334* (0.785)
Classificações corretas	0.7	0.7
AUC	0.58	0.59
Observações	1,876	1,876
Log Likelihood	-1,073.430	-1,065.859
Akaike Inf. Crit.	2,244.860	2,239.719

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

Tabela 26 - Modelos de regressão logística para concessão de liminar.

	<i>Variável dependente:</i>	
	<i>logistic</i>	
	(1)	(2)
Lei ou ato normativo Estadual	0.480*** (0.124)	0.650*** (0.144)
Executivo	0.245 (0.153)	0.192 (0.167)
Judiciário	0.333** (0.164)	0.246 (0.192)
Req: Assembleia Legislativa	-0.416 (0.691)	-0.783 (0.696)
Req: Associação de Juízes/Promotores	0.702*** (0.249)	1.039*** (0.283)
Req: Entidade empresarial	0.548*** (0.205)	0.666*** (0.234)
Req: Entidade profissional	-0.298 (0.210)	0.052 (0.245)
Req: Entidade trabalhista	-0.293 (0.345)	-0.369 (0.402)
Req: Governador	1.127*** (0.161)	1.296*** (0.182)
Req: OAB	0.446** (0.226)	0.589** (0.256)
Req: PGR	1.002*** (0.160)	1.178*** (0.187)
Req: Presidente/Congresso	-0.137 (1.107)	0.994 (1.043)
Área: Administração Pública	0.077 (0.133)	0.045 (0.150)
Área: Criação Municípios e Separação de Poderes	0.622** (0.248)	0.504* (0.294)
Área: Disputas político-partidárias	-0.428* (0.243)	-0.661** (0.287)
Área: Econômico-tributárias	-0.480*** (0.153)	-0.466*** (0.175)
Área: Mundo do Trabalho	-0.531 (0.340)	-0.512 (0.346)
Área: Previdência	-0.079 (0.247)	-0.218 (0.291)
Área: Sociedade civil	-0.518*** (0.177)	-0.299 (0.197)
CARLOS VELLOSO	-1.399*** (0.260)	-0.771*** (0.279)
CELSO DE MELLO	-1.718*** (0.233)	-0.563** (0.267)
ELLEN GRACIE	-2.976*** (0.344)	-0.879** (0.385)
FRANCISCO REZEK	-0.792** (0.371)	-0.995** (0.414)
NELSON JOBIM	-1.488*** (0.276)	-0.734** (0.325)
NERI DA SILVEIRA	-0.613** (0.260)	-0.862*** (0.282)
OCTAVIO GALLOTTI	-0.346 (0.260)	-0.479* (0.282)
ROBERTO BARROSO	-1.383*** (0.498)	1.395** (0.590)
SEPULVEDA PERTENCE	-1.194*** (0.238)	-0.577** (0.264)
TEORI ZAVASCKI	-2.874*** (0.664)	-0.089 (0.705)
Efeitos fixos?	Não	Sim
Classificações corretas	0.76	0.83
AUC	0.72	0.81
Observações	3,348	3,348
Log Likelihood	-1,673.302	-1,411.474
Akaike Inf. Crit.	3,448.604	2,978.949

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

B.1.5 Decisão final

A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando a ação é julgada total ou parcialmente procedente e o valor 0 quando é julgada improcedente ou decidida sem julgamento de mérito (não conhecida ou prejudicada). Foram ajustados dois modelos. O nível federativo do ato normativo questionado (estadual ou federal) é a variável independente de interesse. No primeiro, as variáveis de controle são: a) poder de origem do ato normativo questionado (executivo, legislativo ou judiciário); b) tipo de requerente; c) área temática; e d) Relator da liminar. Para o segundo caso, foram incluídos fixos para os anos. A tabela 27 mostra coeficientes, erros padrões robustos e estatísticas gerais de ajuste. As categorias de referência são: Esfera - federal; Poder - Legislativo; Autor - Partido; e Área - Administração da Justiça. Foram omitidos os resultados para os anos e, entre os relatores, mantidos apenas aqueles estatisticamente significativos nos níveis convencionais.

B.2 O parecer do Procurador Geral da República interessa?

Esta seção do apêndice apresenta os resultados relativos à subseção do texto com mesmo título. Tratam-se de dois passos: 1) a estimação de modelos de regressão logística tendo como variável dependente o resultado da ação e como variável explicativa o parecer do PGR; 2) estimação da relação entre as variáveis após uso de técnica de pareamento (*coerced exact matching*), própria para inferências causais em estudos observacionais, onde o tratamento não é manipulado pelo pesquisador, nem atribuído aleatoriamente (ou quase aleatoriamente) como em quasi-experimentos ou experimentos naturais. Os modelos de regressão logística foram estimados pelo método da máxima verossimilhança, antes e depois do pareamento. A função de ligação empregada é a *logit*, modelando-se a ocorrência do evento de interesse pela seguinte equação linear geral:

$$y_i = \alpha + \tau T_i + \sum \beta_k X_k + e \quad (2)$$

onde y_i é a variável dummy que indica o resultado procedente da ação, α é o intercepto, τ é o coeficiente da variável independente de interesse, T_i é o indicador do parecer do Procurador Geral da República, X_k é o conjunto de k variáveis de controle, β_k é o coeficiente de cada controle, e e é o termo de erro. Foram calculados erros padrões robustos (HC0).

Tabela 27 - Modelos de regressão logística para procedência total ou parcial da ação.

	<i>Variável dependente:</i>	
	<i>logistic</i>	
	(1)	(2)
Lei ou ato normativo Estadual	1.127*** (0.125)	1.148*** (0.130)
Executivo	-0.839*** (0.151)	-0.762*** (0.154)
Judiciário	-0.511*** (0.166)	-0.516*** (0.171)
Req: Assembleia Legislativa	0.172 (0.413)	0.037 (0.406)
Req: Associação de Juízes/Promotores	0.933*** (0.259)	0.801*** (0.275)
Req: Entidade empresarial	0.062 (0.217)	0.044 (0.219)
Req: Entidade profissional	-0.171 (0.183)	-0.332* (0.197)
Req: Entidade trabalhista	-1.745*** (0.530)	-1.783*** (0.530)
Req: Governador	1.249*** (0.146)	1.218*** (0.150)
Req: OAB	0.867*** (0.232)	0.747*** (0.233)
Req: PGR	1.239*** (0.150)	1.229*** (0.156)
Req: Presidente/Congresso	0.749 (1.259)	0.423 (1.174)
Área: Administração Pública	0.060 (0.132)	0.025 (0.137)
Área: Criação Municípios e Separação de Poderes	0.086 (0.212)	0.027 (0.224)
Área: Disputas político-partidárias	0.450* (0.230)	0.413* (0.232)
Área: Econômico-tributárias	-0.403*** (0.156)	-0.538*** (0.159)
Área: Mundo do Trabalho	0.418 (0.342)	0.237 (0.362)
Área: Previdência	-0.334 (0.253)	-0.327 (0.249)
Área: Sociedade civil	0.291* (0.167)	0.192 (0.171)
CELSO DE MELLO	-1.368*** (0.326)	-1.782*** (0.353)
EDSON FACHIN	0.029 (0.599)	-1.209* (0.687)
ILMAR GALVAO	1.028*** (0.259)	1.145*** (0.274)
MARCO AURELIO	0.544** (0.270)	0.179 (0.300)
MAURICIO CORREA	0.524** (0.263)	0.567** (0.283)
MENEZES DIREITO	-0.619 (0.493)	-1.418** (0.568)
OCTAVIO GALLOTTI	0.549* (0.315)	0.688** (0.344)
RICARDO LEWANDOWSKI	0.926*** (0.333)	0.043 (0.393)
ROBERTO BARROSO	-0.199 (0.534)	-1.276** (0.572)
SEPULVEDA PERTENCE	0.780*** (0.277)	0.547* (0.303)
SYDNEY SANCHES	1.349*** (0.285)	1.215*** (0.282)
TEORI ZAVASCKI	-0.081 (0.449)	-1.034** (0.509)
Efeitos fixos?	Não	Sim
Classificações corretas	0.69	0.68
AUC	0.69	0.71
Observações	3,473	3,473
Log Likelihood	-1,721.900	-1,665.218
Akaike Inf. Crit.	3,541.800	3,482.437

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

B.2.1 Regressões *logit* sem *matching*

O universo de análise para esses primeiros modelos compreende um conjunto de 1401 ações decididas pelo plenário que não foram ajuizadas pelo PGR¹³⁷. A variável dicotômica dependente assume o valor 1 quando o processo recebe decisão final de procedência ou parcial procedência e o valor 0 quando é decidido desfavoravelmente. Foram ajustados três modelos. O primeiro é simples, contando apenas com o parecer como variável independente. O segundo acrescenta os seguintes indicadores: a) nível federativo do ato questionado; b) tipo do requerente; c) área temática; e d) se houve pedido de vista no julgamento. O último modelo inclui uma variável que indica a UF de origem da norma impugnada, outra relativa ao o Relator na decisão final e uma para o ano do julgamento. Em todos os casos, são reportados na tabela 28 os erros padrões robustos (HC0), sendo no último ajuste por *clusters* de Ministro Relator (HC1). São reportados os coeficientes para os relatores cuja significância estatística alcança os níveis convencionais.

B.2.2 Regressões *logit* após *matching*

Em se tratando de dados observacionais num contexto distinto de quase-experimento ou experimento natural, sendo considerada a possibilidade de autoseleção na alocação do tratamento (no caso, emissão de parecer favorável em casos escolhidos pelo PGR precisamente por serem aqueles cujo julgamento mais provavelmente será favorável), o simples ajuste de regressões não é técnica suficiente para mensurar eventuais efeitos causais. O *matching* adota como estratégia de identificação a seleção por observáveis. O suposto básico dessa estratégia é que as covariáveis incluídas na equação devem captar a variação associada ao próprio processo de seleção. Variáveis omitidas, portanto, podem fragilizar a inferência.

Para além da regressão - que também tem a seleção por observáveis como estratégia de identificação - as técnicas de pareamento buscam separar os casos observados de maneira à emular um “experimento ideal”. Grosso modo, a ideia é conseguir por lado-a-lado casos que sejam idênticos em todas as outras características observáveis, exceto a variável de tratamento, neste caso o parecer da PGR. Preferencialmente, para cada caso existente com tratamento dentro de cada combinação de todos os indicadores de controle deve ser

¹³⁷ Essa filtragem decorre de dois fatores: 1) ação propostas pelo próprio Ministério Público não oferecem informações sobre o efeito de sua atuação em outros casos; 2) ações que não chegam ao plenário tipicamente são decididas monocraticamente sem julgamento de mérito, casos em que o parecer tende apenas a reconhecer uma circunstância processual externa, como ilegitimidade da parte ou perda de objeto por mudança de legislação.

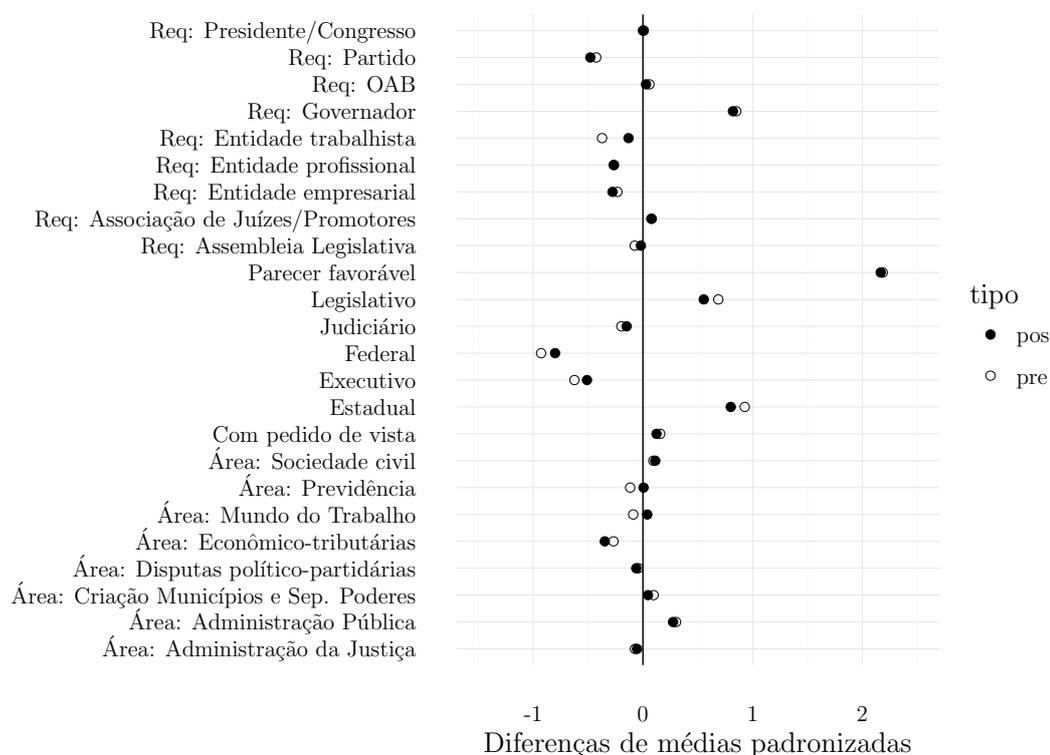
Tabela 28 - Modelos de regressão logística. Parecer PGR favorável x resultado final procedente (total ou parcial).

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>logistic</i>		
	(1)	(2)	(3)
Parecer favorável	3.949*** (0.164)	3.713*** (0.192)	4.038*** (0.260)
Lei ou ato normativo Estadual		1.049*** (0.250)	0.331 (1.176)
Executivo		-0.252 (0.261)	-0.027 (0.384)
Judiciário		-0.974** (0.469)	-0.656 (0.549)
Req: Assembleia Legislativa		0.760 (0.657)	0.767 (0.886)
Req: Associação de Juízes/Promotores		1.604** (0.624)	1.354* (0.712)
Req: Entidade empresarial		0.219 (0.364)	0.381 (0.505)
Req: Entidade profissional		-0.145 (0.319)	-0.163 (0.399)
Req: Entidade trabalhista		-0.248 (0.597)	-0.233 (0.916)
Req: Governador		0.543** (0.263)	0.718* (0.372)
Req: OAB		1.115*** (0.418)	1.049** (0.452)
Req: Presidente/Congresso		0.187 (2.863)	-0.673 (2.443)
Área: Administração Pública		-0.116 (0.296)	-0.052 (0.351)
Área: Criação Municípios e Sep. Poderes		-0.058 (0.560)	-0.053 (0.659)
Área: Disputas político-partidárias		1.380*** (0.466)	1.095** (0.541)
Área: Econômico-tributárias		-0.198 (0.323)	-0.369 (0.410)
Área: Mundo do Trabalho		0.955* (0.493)	1.208* (0.697)
Área: Previdência		-0.500 (0.467)	-0.537 (0.533)
Área: Sociedade civil		-0.220 (0.382)	-0.291 (0.475)
ALDIR PASSARINHO			3.948*** (0.972)
CARMEN LUCIA			-1.482* (0.770)
CELIO BORJA			3.076*** (0.869)
ELLEN GRACIE			1.293* (0.778)
MARCO AURELIO			1.414** (0.564)
OCTAVIO GALLOTTI			1.533*** (0.502)
PAULO BROSSARD			1.230** (0.619)
RICARDO LEWANDOWSKI			2.146** (0.846)
SEPULVEDA PERTENCE			1.336*** (0.514)
Com pedido de vista		-0.241 (0.319)	-0.288 (0.380)
Constant	-1.799*** (0.114)	-2.676*** (0.378)	-14.785*** (1.957)
Covariáveis?	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos ano/relator/uf?	Não	Não	Sim
Classificações corretas	0.88	0.88	0.89
AUC	0.88	0.88	0.89
Observações	1,401	1,401	1,401
Log Likelihood	-515.499	-475.218	-397.074
Akaike Inf. Crit.	1,034.999	992.436	1,002.147

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

Figura 50 - Diferenças nas médias padronizadas, antes (círculo aberto) e após (círculos preenchido) pareamento.



pareado a um ou mais casos de controle. Aqui, o grupo de controle são os processos em que o PGR emitiu parecer desfavorável ou não se manifestou; enquanto o grupo de tratamento compreende as ações com parecer favorável. Nesse processo de pareamento, dependendo da quantidade de dados disponíveis e da variabilidade dentro das covariáveis, muitas unidades de observação podem acabar sendo descartadas, reduzindo o N para a análise pós-matching. Isso impõe algumas limitações na inferência e interpretação dos resultados. O estimando final é o efeito médio do tratamento entre as observações tratadas (*average treatment effect on treated* - ATT), enquanto o estimando imediato, aquele que objetivamente resulta do procedimento, é o efeito médio do tratamento entre as observações tratadas na amostra (*sample average treatment effect on treated* - SATT). Apesar da existência de diversas técnicas, mais ou menos flexíveis, levando em conta o número razoável de casos disponíveis e a distribuição não extremada nas categorias das variáveis de controle, adotou-se o *coerced exact matching* para o pareamento. A figura 50 resume as diferenças no balanceamento da amostra antes e depois do procedimento. Já a tabela 29 indica os resultados das regressões logísticas após o *matching*.

Tabela 29 - Modelos de regressão logística Pós-Matching. Parecer PGR favorável x resultado final procedente (total ou parcial).

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>logistic</i>		
	(1)	(2)	(3)
Parecer favorável	4.429*** (0.418)	4.941*** (0.465)	8.320*** (1.578)
Lei ou ato normativo Estadual		2.946*** (0.818)	3.528 (2.816)
Executivo		-0.695 (0.633)	0.733 (1.735)
Judiciário		-4.562*** (1.238)	-5.829* (3.023)
Req: Assembleia Legislativa		5.663*** (1.909)	9.111*** (3.293)
Req: Associação de Juízes/Promotores		-2.310* (1.254)	-5.476** (2.521)
Req: Entidade empresarial		0.366 (1.006)	-0.266 (1.782)
Req: Entidade profissional		2.666** (1.206)	2.054 (3.595)
Req: Entidade trabalhista		-0.287 (0.732)	0.030 (2.017)
Req: Governador		1.521 (1.035)	3.366 (2.213)
Req: OAB		-0.616 (0.635)	-0.763 (1.888)
Área: Administração Pública		-1.089 (2.135)	-2.626 (2.026)
Área: Criação Municípios e Sep. Poderes		-0.254 (0.880)	-4.410 (3.209)
Área: Disputas político-partidárias		-0.665 (0.798)	-1.461 (2.224)
Área: Econômico-tributárias		1.902 (1.791)	2.944 (2.588)
Área: Mundo do Trabalho		-0.658 (0.965)	0.596 (3.127)
Área: Previdência		0.532 (1.115)	1.198 (1.336)
Área: Sociedade civil			1.726 (2.661)
FRANCISCO REZEK			5.914** (2.314)
MARCO AURELIO			3.592*** (1.383)
PAULO BROSSARD			3.331* (1.982)
SEPULVEDA PERTENCE			3.646** (1.459)
Com pedido de vista		0.796 (0.962)	-1.239 (2.334)
Constant	-1.774*** (0.355)	-3.982*** (1.029)	-22.439*** (4.134)
Covariáveis?	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos ano/relator/uf?	Não	Não	Sim
Classificações corretas	0.91	0.91	0.97
AUC	0.89	0.89	0.95
Observações	471	471	471
Log Likelihood	-127.888	-111.326	-65.653
Akaike Inf. Crit.	259.776	260.652	313.306

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
ML logits com erro padrão robusto.

B.3 Determinantes do ajuizamento

Para o capítulo 4, uma vez que as variáveis dependentes correspondem a dados de contagens, com censura inferior em zero e apresentando, de modo geral, sobredispersão, foram estimados modelos de regressão binomial negativa pelo método da máxima verossimilhança. Como a maior parte dos ajustes também utilizou efeitos fixos, não se percebeu, em testes adicionais conduzidos, melhorias significativas no emprego de modelos zero inflacionado ou *hurdle*. A sobredispersão também afastou o uso de modelos *poisson*, reforçando a adequação da distribuição binomial negativa.

Para tais modelos, a unidade de observação corresponde ao estado-ano, sendo incluídas informações disponíveis entre 1991 e 2014. Os dois primeiros anos foram excluídos por indicarem valores *outliers* em razão dos processos constituintes estaduais.

Foram produzidas estimativas de contagem para as seguintes variáveis dependentes: 1) número de ações ajuizadas no ano; 1.1.) total; 1.2) pelo governador; 1.3) pelo PGR; 1.4) por partidos; 1.5) por entidades; e 2) número de leis contestadas por ano.

A função de ligação empregada é a *binomial negativa*, modelando-se a contagem de evento de interesse pela seguinte equação linear geral:

$$y_i = \alpha + \sum \beta_k X_k + e \quad (3)$$

onde y_i é a variável de contagem de interesse, α é o intercepto, X_k é o conjunto de k variáveis de independentes, β_k é o coeficiente de cada uma delas, e e é o termo de erro. Sempre que possível, foram calculados erros padrões robustos (HC1) por *clusters* de estados. Além desse tipo de modelo com efeitos aleatórios, também foram estimados modelos de efeitos fixos para ano e estado, o que acrescenta termos à equação acima descrita.

Antes, porém, foram realizados testes estatísticos preliminares, como testes t e análises de variância, com resultados resumidos nas tabelas 30 e 31.

B.3.1 Modelos para ajuizamento de ações diretas

As tabelas 33 e 34 apresentam os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total de ações diretas ajuizadas por estado/ano, com efeitos fixos e aleatórios. Mostra três *sets* de indicadores, o primeiro apenas com variáveis políticas, o segundo com controles demográfico-institucionais e de calendário eleitoral e o terceiro com controles econômico-fiscais.

Tabela 30 - Teste t

	estimate1	estimate2	statistic	p.value	conf.low	conf.high
Ações ~ Status 1	5.14	5.06	0.12	0.91	-1.23	1.39
Ações ~ Status 2	5.89	4.60	2.05	0.04	0.05	2.53
Gov ~ Status 1	2.06	0.86	3.73	0.00	0.57	1.83
Gov ~ Status 2	2.71	0.90	4.18	0.00	0.95	2.67
PGR ~ Status 1	1.14	1.32	-0.65	0.52	-0.76	0.39
PGR ~ Status 2	1.21	1.20	0.02	0.98	-0.46	0.47
Partidos ~ Status 1	0.56	0.60	-0.20	0.84	-0.39	0.32
Partidos ~ Status 2	0.66	0.52	0.83	0.41	-0.19	0.46
Entidades ~ Status 1	1.03	1.73	-2.82	0.01	-1.19	-0.21
Entidades ~ Status 2	0.99	1.47	-2.32	0.02	-0.90	-0.07
Contestadas ~ Status 1	4.76	3.52	2.38	0.02	0.21	2.26
Contestadas ~ Status 2	5.74	3.36	3.98	0.00	1.20	3.56

Tabela 31 - Análise de Variância em função do status do governo.

	df	sumsq	meansq	statistic	p.value
Ações	2.00	128.06	64.03	3.26	0.04
Gov.	2.00	171.20	85.60	11.59	0.00
PGR	2.00	2.90	1.45	0.45	0.64
Partidos	2.00	2.12	1.06	0.78	0.46
Entidades	2.00	24.55	12.28	4.61	0.01
Contestadas	2.00	299.14	149.57	9.73	0.00

Tabela 32 - Análise de Variância em função do partido do Governador.

	df	sumsq	meansq	statistic	p.value
Ações	10.00	569.60	56.96	3.12	0.00
Gov.	10.00	228.76	22.88	3.09	0.00
PGR	10.00	58.40	5.84	1.91	0.05
Partidos	10.00	21.96	2.20	1.67	0.09
Entidades	10.00	68.50	6.85	2.69	0.00
Contestadas	10.00	433.26	43.33	2.83	0.00

Tabela 33 - Modelos de regressão para ajuizamento. Binomial negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.019*** (0.007)	0.007 (0.007)	0.008 (0.007)
% coalizão	-0.006* (0.004)	-0.004 (0.004)	-0.001 (0.004)
Margem de votos	-0.018* (0.010)	-0.021** (0.009)	-0.021** (0.010)
NEP	0.063* (0.033)	-0.003 (0.030)	-0.037 (0.034)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.294** (0.147)	-0.274* (0.165)	-0.384** (0.172)
N. Leis e ECs		0.001** (0.0005)	0.0004 (0.001)
N. Municípios		-0.001** (0.0004)	-0.0002 (0.0004)
Eleitorado		0.004*** (0.001)	0.001 (0.001)
Ano com eleição geral		-0.204 (0.142)	-0.142 (0.133)
Ano com eleição municipal		-0.055 (0.133)	-0.017 (0.140)
Impostos no orçamento			-0.305 (0.620)
ICMS nos impostos			-0.301 (1.594)
PIB per capita			0.069*** (0.014)
Varição PIB			-0.031** (0.015)
Constant	1.222*** (0.334)	1.613*** (0.288)	1.453 (1.669)
GOF	0.3	0.26	0.21
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-562.899	-521.716	-415.373
θ	2.531*** (0.359)	3.040*** (0.472)	4.415*** (0.894)
Akaike Inf. Crit.	1,137.798	1,065.431	860.746

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Binomial negativa com efeitos aleatórios. Erros padrões robustos.

Tabela 34 - Modelos de regressão para ajuizamento. Binomial negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.014* (0.007)	0.012 (0.008)	0.019** (0.008)
% coalizão	0.001 (0.004)	0.005 (0.004)	0.002 (0.004)
Margem de votos	0.0003 (0.008)	-0.005 (0.008)	-0.016 (0.011)
NEP	-0.002 (0.044)	-0.017 (0.044)	-0.103** (0.051)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.191 (0.155)	-0.182 (0.184)	-0.200 (0.206)
N. Leis e ECs		0.001** (0.001)	0.0004 (0.001)
N. Municípios		-0.001 (0.002)	-0.003 (0.002)
Eleitorado		-0.015** (0.006)	-0.006 (0.009)
Ano com eleição geral		-0.114 (0.119)	-0.027 (0.137)
Ano com eleição municipal		-0.055 (0.108)	0.0002 (0.121)
Impostos no orçamento			-0.489 (0.755)
ICMS nos impostos			-1.697 (1.941)
PIB per capita			-0.037 (0.059)
Variação PIB			-0.017 (0.015)
Constant	0.660 (0.420)	0.768* (0.411)	3.898* (2.315)
GOF	0.15	0.1	0.1
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-510.131	-477.484	-387.681
θ	6.419*** (1.416)	7.638*** (1.876)	9.346*** (2.753)
Akaike Inf. Crit.	1,058.262	1,002.968	829.363

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa com efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 35 - Modelos de regressão para leis contestadas. Binomial Negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.012* (0.007)	0.003 (0.007)	0.008 (0.008)
% coalizão	-0.013*** (0.004)	-0.011*** (0.004)	-0.008** (0.004)
Margem de votos	-0.014 (0.010)	-0.017* (0.010)	-0.014 (0.011)
NEP	0.013 (0.032)	-0.046 (0.031)	-0.040 (0.040)
Gov. mesmo partido Presidente	0.061 (0.164)	-0.006 (0.169)	0.073 (0.164)
N. Leis e ECs		0.001 (0.001)	0.0004 (0.001)
N. Municípios		-0.001 (0.0004)	-0.00005 (0.0004)
Eleitorado		0.004*** (0.001)	-0.0001 (0.002)
Ano com eleição geral		-0.056 (0.132)	-0.004 (0.140)
Ano com eleição municipal		0.009 (0.154)	0.124 (0.151)
Impostos no orçamento			-0.819 (0.704)
ICMS nos impostos			-0.578 (1.584)
PIB per capita			0.066*** (0.016)
Variação PIB			-0.027* (0.014)
Constant	1.780*** (0.363)	2.063*** (0.347)	2.071 (1.742)
GOF	0.13	0.09	0.06
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-535.256	-498.880	-409.571
θ	2.156*** (0.320)	2.364*** (0.375)	3.273*** (0.645)
Akaike Inf. Crit.	1,082.512	1,019.760	849.141

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa sem efeitos fixos. Erros padrões robustos.

B.3.2 Modelos para leis contestadas

As tabelas 35 e 36 apresentam os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total de leis contestadas por estado/ano, com efeitos fixos e aleatórios. Contém os mesmos três *sets* de indicadores.

B.3.3 Modelos para ações dos governadores

As tabelas 37 e 38 apresentam os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total ações propostas por governadores por estado/ano, com efeitos fixos e aleatórios, com os três *sets* de indicadores já adotados.

Tabela 36 - Modelos de regressão para leis contestadas. Binomial negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.011 (0.008)	0.008 (0.010)	0.012 (0.010)
% coalizão	-0.001 (0.004)	0.002 (0.004)	0.00000 (0.004)
Margem de votos	-0.007 (0.010)	-0.014 (0.010)	-0.013 (0.013)
NEP	0.003 (0.054)	-0.029 (0.062)	-0.031 (0.082)
Gov. mesmo partido Presidente	0.021 (0.144)	-0.021 (0.165)	0.081 (0.186)
N. Leis e ECs		0.002*** (0.001)	0.002** (0.001)
N. Municípios		-0.00004 (0.002)	-0.001 (0.003)
Eleitorado		-0.009 (0.008)	-0.002 (0.011)
Ano com eleição geral		0.016 (0.111)	-0.026 (0.139)
Ano com eleição municipal		-0.020 (0.122)	0.050 (0.136)
Impostos no orçamento			0.037 (0.874)
ICMS nos impostos			-0.828 (2.210)
PIB per capita			0.049 (0.063)
Variação PIB			-0.003 (0.015)
Constant	0.426 (0.506)	0.506 (0.541)	0.919 (2.422)
GOF	0.02	0.01	0.01
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-483.971	-452.301	-383.657
θ	6.188*** (1.582)	7.056*** (2.021)	7.270*** (2.244)
Akaike Inf. Crit.	1,005.943	952.603	821.314

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Binomial negativa com efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 37 - Modelos para ações dos governadores. Binomial negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative</i>	<i>negative</i>	<i>negative</i>
	<i>binomial</i>	<i>binomial</i>	<i>binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.022** (0.011)	0.007 (0.014)	-0.006 (0.014)
% coalizão	-0.032*** (0.008)	-0.032*** (0.009)	-0.026*** (0.008)
Margem de votos	0.004 (0.014)	0.006 (0.015)	0.020 (0.016)
NEP	-0.059 (0.057)	-0.110* (0.067)	-0.252*** (0.084)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.378 (0.283)	-0.527 (0.332)	-0.388 (0.319)
N. Leis e ECs		-0.001 (0.001)	-0.002* (0.001)
N. Municípios		-0.001 (0.001)	-0.0004 (0.001)
Eleitorado		0.007*** (0.002)	0.002 (0.003)
Ano com eleição geral		-0.328 (0.311)	-0.381 (0.297)
Ano com eleição municipal		0.071 (0.263)	-0.152 (0.274)
Impostos no orçamento			0.819 (1.707)
ICMS nos impostos			1.287 (2.240)
PIB per capita			0.098*** (0.032)
Variação PIB			-0.022 (0.027)
Constant	1.812*** (0.580)	2.480*** (0.569)	0.782 (2.371)
GOF	0.58	0.5	0.3
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-352.913	-327.166	-270.049
θ	0.582*** (0.099)	0.645*** (0.116)	0.820*** (0.173)
Akaike Inf. Crit.	717.827	676.332	570.097

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos aleatórios. Erros padrões robustos.

Tabela 38 - Modelos para ações dos governadores. Binomial negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.026* (0.016)	0.020 (0.017)	0.017 (0.017)
% coalizão	-0.007 (0.007)	-0.003 (0.008)	-0.001 (0.009)
Margem de votos	0.039** (0.018)	0.036* (0.019)	0.025 (0.024)
NEP	-0.005 (0.101)	-0.002 (0.157)	-0.328** (0.154)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.571 (0.363)	-0.474 (0.514)	-0.338 (0.454)
N. Leis e ECs		0.001 (0.002)	0.001 (0.002)
N. Municípios		0.005 (0.005)	0.004 (0.005)
Eleitorado		-0.015 (0.020)	-0.019 (0.023)
Ano com eleição geral		-0.268 (0.259)	-0.170 (0.299)
Ano com eleição municipal		0.083 (0.235)	-0.045 (0.234)
Impostos no orçamento			2.169 (1.649)
ICMS nos impostos			-0.596 (2.849)
PIB per capita			-0.056 (0.125)
Varição PIB			-0.014 (0.027)
Constant	-0.557 (0.828)	-0.718 (1.071)	1.296 (3.244)
GOF	0.23	0.21	0.25
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-314.499	-292.965	-239.437
θ	1.465*** (0.354)	1.533*** (0.378)	1.836*** (0.501)
Akaike Inf. Crit.	666.998	633.930	532.874

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 39 - Modelos para ações do PGR. Binomial Negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	-0.004 (0.013)	-0.013 (0.013)	-0.016 (0.014)
% coalizão	0.003 (0.006)	0.005 (0.006)	0.008 (0.006)
Margem de votos	-0.050*** (0.016)	-0.058*** (0.015)	-0.061*** (0.016)
NEP	0.010 (0.054)	-0.064 (0.051)	-0.048 (0.066)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.500** (0.239)	-0.579* (0.304)	-0.919** (0.380)
N. Leis e ECs		0.002*** (0.001)	0.003*** (0.001)
N. Municípios		-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
Eleitorado		0.002 (0.002)	0.001 (0.002)
Ano com eleição geral		-0.501** (0.221)	-0.319 (0.228)
Ano com eleição municipal		-0.518** (0.236)	-0.457* (0.257)
Impostos no orçamento			2.271* (1.215)
ICMS nos impostos			5.082 (3.435)
PIB per capita			0.037 (0.028)
Variação PIB			-0.037 (0.031)
Constant	0.460 (0.513)	0.964* (0.511)	-5.574 (3.623)
GOF	0.37	0.34	0.21
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-321.620	-297.102	-246.166
θ	1.058*** (0.229)	1.148*** (0.262)	1.531*** (0.416)
Akaike Inf. Crit.	655.241	616.204	522.331

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos aleatórios. Erros padrões robustos.

B.3.4 Modelos para ações do Procurador Geral da República

As tabelas 39 e 40 apresentam os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total ações propostas pelo PGR por estado/ano, com efeitos fixos e aleatórios, novamente com os três conjuntos de indicadores.

B.3.5 Modelos para ações dos partidos políticos

As tabelas 41 e 42 apresentam os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total ações propostas por partidos políticos por estado/ano, com efeitos fixos e aleatórios. Mostra três *sets* de indicadores, o primeiro apenas com variáveis políticas, o segundo com controles demográfico-institucionais e de calendário eleitoral e o terceiro com controles econômico-fiscais.

Tabela 40 - Modelos para ações do PGR. Binomial Negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	-0.011 (0.013)	-0.015 (0.013)	-0.017 (0.015)
% coalizão	-0.0003 (0.006)	0.001 (0.006)	0.00002 (0.007)
Margem de votos	-0.013 (0.015)	-0.016 (0.015)	-0.024 (0.019)
NEP	-0.139 (0.107)	-0.186* (0.108)	-0.344** (0.144)
Gov. mesmo partido Presidente	0.027 (0.269)	-0.131 (0.343)	-0.248 (0.407)
N. Leis e ECs		0.002* (0.001)	0.001 (0.001)
N. Municípios		0.004 (0.003)	0.005 (0.004)
Eleitorado		-0.026* (0.015)	-0.027 (0.021)
Ano com eleição geral		-0.407** (0.189)	-0.175 (0.206)
Ano com eleição municipal		-0.455** (0.210)	-0.390* (0.233)
Impostos no orçamento			0.904 (1.489)
ICMS nos impostos			2.669 (4.878)
PIB per capita			-0.094 (0.088)
Variação PIB			-0.013 (0.027)
Constant	1.593* (0.819)	1.971** (0.765)	0.732 (5.338)
GOF	0.08	0.08	0.08
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-283.289	-258.269	-210.246
θ	4.432** (2.036)	6.558* (3.956)	14.983 (16.339)
Akaike Inf. Crit.	604.579	564.537	474.493

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 41 - Modelos para ações dos partidos. Binomial negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.054*** (0.017)	0.033* (0.018)	0.037* (0.022)
% coalizão	-0.008 (0.009)	-0.006 (0.009)	0.001 (0.008)
Margem de votos	-0.042* (0.025)	-0.027 (0.025)	-0.030 (0.026)
NEP	0.156** (0.079)	0.106 (0.080)	-0.003 (0.107)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.212 (0.316)	0.101 (0.379)	-0.053 (0.479)
N. Leis e ECs		-0.002* (0.001)	-0.002* (0.001)
N. Municípios		-0.001 (0.001)	0.00000 (0.001)
Eleitorado		0.009*** (0.002)	0.005 (0.003)
Ano com eleição geral		-0.401 (0.342)	-0.303 (0.368)
Ano com eleição municipal		-0.511* (0.305)	-0.193 (0.304)
Impostos no orçamento			-3.224** (1.339)
ICMS nos impostos			-4.375 (3.758)
PIB per capita			0.081*** (0.030)
Variação PIB			-0.108*** (0.034)
Constant	-2.163** (0.975)	-1.407 (1.007)	4.070 (3.983)
GOF	0.99	0.98	0.89
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-217.702	-200.276	-162.866
θ	0.619*** (0.167)	0.724*** (0.203)	1.239*** (0.475)
Akaike Inf. Crit.	447.404	422.552	355.733

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos aleatórios. Erros padrões robustos.

Tabela 42 - Modelos para ações dos partidos. Binomial Negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.025 (0.027)	0.008 (0.027)	0.006 (0.030)
% coalizão	0.0004 (0.009)	0.005 (0.010)	0.004 (0.012)
Margem de votos	-0.025 (0.023)	-0.006 (0.025)	-0.026 (0.030)
NEP	0.286** (0.140)	0.522*** (0.183)	0.499** (0.244)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.561 (0.405)	-0.200 (0.473)	-0.321 (0.595)
N. Leis e ECs		0.002* (0.001)	0.001 (0.002)
N. Municípios		0.012 (0.010)	0.001 (0.011)
Eleitorado		0.062*** (0.023)	0.103*** (0.031)
Ano com eleição geral		-0.674** (0.283)	-0.747* (0.411)
Ano com eleição municipal		-0.396 (0.271)	-0.092 (0.290)
Impostos no orçamento			-1.407 (2.253)
ICMS nos impostos			-11.265 (8.438)
PIB per capita			-0.024 (0.181)
Variação PIB			-0.105** (0.047)
Constant	-5.095*** (1.421)	-6.891*** (1.591)	6.826 (9.179)
GOF	0.98	0.98	0.91
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-179.061	-163.330	-136.671
θ	3.237* (1.827)	4.157 (2.745)	6.823 (6.426)
Akaike Inf. Crit.	396.122	374.659	327.341

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Binomial negativa. Efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 43 - Modelos para ações das entidades. Binomial negativa com efeitos aleatórios.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.015 (0.011)	-0.0001 (0.012)	0.017 (0.014)
% coalizão	0.009* (0.005)	0.012** (0.005)	0.010* (0.005)
Margem de votos	-0.010 (0.012)	-0.021* (0.013)	-0.032* (0.016)
NEP	0.186*** (0.043)	0.092** (0.042)	0.169*** (0.058)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.091 (0.210)	0.002 (0.214)	-0.119 (0.203)
N. Leis e ECs		0.003*** (0.001)	0.002* (0.001)
N. Municípios		-0.001*** (0.001)	-0.00002 (0.001)
Eleitorado		0.005*** (0.001)	0.001 (0.002)
Ano com eleição geral		-0.028 (0.166)	-0.131 (0.197)
Ano com eleição municipal		0.152 (0.228)	0.184 (0.272)
Impostos no orçamento			-4.104*** (1.055)
ICMS nos impostos			-2.637 (3.051)
PIB per capita			0.085*** (0.027)
Variação PIB			-0.002 (0.024)
Constant	-1.864*** (0.543)	-1.574*** (0.523)	1.219 (3.368)
GOF	0.2	0.11	0.11
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-328.017	-298.214	-228.414
θ	1.633*** (0.410)	3.023*** (1.054)	4.627** (2.308)
Akaike Inf. Crit.	668.035	618.429	486.828

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Efeitos aleatórios. Erros padrões robustos.

B.3.6 Modelos para ações das entidades

Por fim, as tabelas 43 e 44 trazem o mesmo tipo de resultados para propositura de ações por entidades.

B.4 Decisões judiciais mudam o comportamento dos atores políticos?

Os últimos resultados buscam avaliar empiricamente a plausibilidade da hipótese informacional relativa ao comportamento dos governadores na ativação do Supremo. Embora parte da discussão no capítulo trate de inferência causal e técnica de diferenças em diferenças, a análise realizada merece ressalvas. Não se buscou, rigorosamente, seguir o receituário técnico. Trata-se, mais especificamente, de estimar modelos de contagem com a inclusão de interações, indicador esse que pode ser interpretado como efeito causal, uma vez reconhecida a validade dos supostos no caso concreto, ou apenas como um apontamento de associação empiricamente relevante.

Tabela 44 - Modelos para ações de entidades. Binomial negativa com efeitos fixos.

	<i>Variável dependente:</i>		
	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>	<i>negative binomial</i>
	(1)	(2)	(3)
% partido governador	0.002 (0.013)	0.007 (0.016)	0.023 (0.018)
% coalizão	0.016** (0.007)	0.019*** (0.007)	0.014* (0.008)
Margem de votos	-0.032** (0.016)	-0.041*** (0.014)	-0.051** (0.024)
NEP	-0.008 (0.069)	-0.016 (0.080)	0.027 (0.104)
Gov. mesmo partido Presidente	-0.107 (0.231)	-0.270 (0.260)	-0.340 (0.330)
N. Leis e ECs		0.001* (0.001)	0.001 (0.001)
N. Municípios		-0.004 (0.005)	-0.006 (0.006)
Eleitorado		-0.023** (0.010)	-0.020 (0.016)
Ano com eleição geral		0.111 (0.148)	0.095 (0.244)
Ano com eleição municipal		0.101 (0.195)	0.122 (0.260)
Impostos no orçamento			-2.593 (1.757)
ICMS nos impostos			-2.076 (4.875)
PIB per capita			-0.032 (0.112)
Variação PIB			0.016 (0.030)
Constant	-2.164*** (0.786)	-2.176*** (0.798)	1.431 (5.144)
GOF	0.05	0.07	0.05
Observações	216	205	169
Log Likelihood	-288.203	-269.510	-219.579
θ	10.593 (8.337)	16.241 (16.739)	7.900 (5.424)
Akaike Inf. Crit.	614.406	587.020	493.158

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Binomial negativa. Efeitos fixos. Erros padrões robustos.

Tabela 45 - Modelos com interação (diferenças em diferenças) para ações propostas por governador

	<i>Variável dependente:</i>	
	<i>negative binomial</i>	
	(1)	(2)
Minoria estrita (até 40%)	0.893*** (0.145)	0.788*** (0.150)
Marco Temporal	0.157 (0.150)	-0.052 (0.163)
NEP		0.015 (0.029)
N. Leis e ECs		0.0003 (0.0004)
Eleitorado		0.002*** (0.001)
Minoria x Tempo (DD)	-1.099*** (0.227)	-0.886*** (0.232)
Constant	1.117*** (0.105)	0.837*** (0.226)
Observações	216	205
Log Likelihood	-521.420	-488.126
θ	2.709*** (0.446)	2.936*** (0.522)
Akaike Inf. Crit.	1,050.839	990.252

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Erros padrões robustos.

A tabela 45 apresenta os resultados dos modelos de binomial negativa para o número total ações propostas por governadores, com e sem controles adicionais, enfatizando os indicadores de minoria estrita, marco temporal e sua interação. Erros padrões robustos (HC1) por *clusters* de estados.

Finalmente, a tabela 46 apresenta dois placebos ao teste anterior, antecipando o marco temporal para 1998 e mudando o tamanho da coalizão de governo até 60% dos assentos legislativos.

Tabela 46 - Testes de falsificação para ações propostas por governador

	<i>Variável dependente:</i>		
		<i>negative binomial</i>	
	(1)	(2)	(3)
Minoria estrita (até 40%)	0.703*** (0.168)		
Marco Temporal 1998	0.292* (0.163)		-0.018 (0.216)
Minoria x Tempo 1998	-0.210 (0.237)		
Maioria estrita (até 60%) x Tempo 1998			0.162 (0.256)
Maioria estrita (até 60%)		0.582*** (0.176)	0.317 (0.193)
Marco Temporal		-0.091 (0.220)	
Maioria estrita (até 60%) x Marco Temporal		-0.398 (0.260)	
Constant	0.994*** (0.135)	1.163*** (0.149)	1.126*** (0.166)
Observações	216	216	216
Log Likelihood	-533.642	-534.588	-541.181
θ	2.209*** (0.331)	2.181*** (0.326)	1.981*** (0.284)
Akaike Inf. Crit.	1,075.283	1,077.177	1,090.361

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
Binomial negativa. Erros padrões robustos.