



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Área Temática: Política, Direito e Judiciário.

**DECIDINDO SOBRE DECISÕES: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A
JUDICIALIZAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL.**

Luis Felipe Andrade Barbosa (ASCES/UFPE)

Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (UFPE)

José Mário Wanderley Gomes Neto (UNICAP)

Versão preliminar

Não citar sem a autorização dos autores

BELO HORIZONTE/MG

2016

RESUMO

Parte significativa da doutrina política vem tecendo uma preocupação latente sobre o tema do constitucionalismo e sua relação com os checks and balances, principalmente no que diz respeito à questão da judicialização da política. Nas últimas duas décadas, vários trabalhos debruçam-se a respeito desta temática, trazendo importantes contribuições sobre o protagonismo político do Poder Judiciário nas democracias contemporâneas, inclusive no Brasil (TAYLOR, 2008; ARANTES, 2009; CARVALHO, 2009). Contudo, estes trabalhos versam exclusivamente sobre as chamadas ações constitucionais, principalmente sobre as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), consideradas como o principal mecanismo de atuação jurídica no contexto do controle de constitucionalidade brasileiro (MENDES, 2015). Há, entretanto, tema relevante que versa sobre a interferência do Judiciário na pauta do Poder Legislativo federal, ainda não explorado no cenário acadêmico nacional. Ocorre que o desenho institucional brasileiro possui um mecanismo específico de interferência judicial na pauta do Congresso Nacional. O artigo 102, inciso I, d, da Constituição Federal possibilita a impetração de mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Por seu turno, o artigo 5º, inciso LXX, a, da Carta Magna traz em seu bojo a legitimidade de propositura do mandado de segurança coletivo para os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entre outros. Em termos técnicos, isso quer dizer que tais atores podem propor adiamentos de discussões e/ou exclusões de projetos por questões formais ou alegações de vícios de constitucionalidade diante de atos daqueles atores, ficando a decisão a cargo do Supremo Tribunal Federal. Mesmo diante da ampla utilização pelos partidos políticos deste instrumental na arena judicial, observa-se que não há trabalhos que versem sobre o tema no âmbito da Ciência Política pátria. Recentemente, houve grande discussão no cenário político nacional a respeito da interferência do Poder Judiciário na construção e execução da agenda do Poder Legislativo Federal, diante da proposição de novas regras de partilha dos royalties e participações especiais devidos em virtude da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pelos Estados da Federação brasileira – Projeto de Lei (PL) 2.565/2011. Neste caso, o Mandado de Segurança (MS) 31816 impetrado pelo Deputado Federal Alessandro Molon (PT/RJ), objetivava que o STF determinasse que a Mesa da Câmara dos Deputados se abstinhasse de examinar o veto parcial da Presidente da República, Dilma Rousseff, ao PL supramencionado. Outra questão amplamente discutida no contexto político brasileiro versou a respeito do processo legislativo de votação da questão da maioria penal no Brasil. Ocorre que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), colocou na pauta de votação o Projeto de Emenda Constitucional nº 171/1993, que reduz a maioria penal de 18 anos para 16 anos, logo após rejeição na mesma Casa Legislativa de outro Projeto de Emenda Constitucional que tratava sobre tal matéria. Após o ocorrido, houve intensas manifestações sobre uma possível manobra política, o que gerou a impetração ao STF de mandado de segurança por inobservância à Constituição Federal e ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tal mandado de segurança foi assinado por 102 parlamentares, representando 14 partidos, incluindo-se o partido do Governo (PT). Estes são exemplos de como o STF vem sendo sistematicamente provocado para decidir questões sobre o procedimento interno (*rule making process*) adotado nas duas Casas Legislativas brasileiras. Cada vez mais, o número de mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal cresce, denotando-se a necessidade de se conhecer tal fenômeno. Neste sentido, procura-se entender em que circunstâncias o STF decide por interferir no processo legislativo, através da análise dos dados referentes aos mandados de

segurança impetrados contra atos das Mesas Diretoras das duas Casas do Congresso Nacional, que tenham por objeto a tramitação de projetos de lei (Projeto de Emenda Constitucional – PEC, Projeto de Lei Complementar – PLC, Projeto de Lei Ordinária – PLO etc.). Para tanto, testam-se as hipóteses de que o STF já vem interferindo na pauta legislativa há bastante tempo, em questões de grande repercussão nacional, bem como de que o STF é mais sensível a interferir em questões econômicas e naquelas em que haja interesse direto das categorias jurídicas (magistrados, OAB etc.). Trata-se de uma abordagem inovadora, pois versa sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, relacionando-se os temas da formação da agenda e da judicialização da política. Assim, o principal objetivo do artigo é contribuir para o desenvolvimento do conhecimento nessa área, analisando a interferência do Poder Judiciário na formação da pauta do Congresso Nacional e as repercussões políticas advindas desta atuação. A partir de uma abordagem multi-método, visa-se, inicialmente, uma análise descritiva do objeto de estudo, com estudos de casos analisados pelo Tribunal Constitucional, associado a uma regressão logística através da utilização de dados categóricos. A base de dados utilizada nessa pesquisa trata da população de atores que impetraram mandado de segurança visando o adiamento de discussões e/ou exclusões de projetos por questões formais ou alegações de inconstitucionalidade, sendo excluídos os casos onde houve pronunciamento de natureza formal, ou seja, os casos não conhecidos ou prejudicados serão retirados da base, permanecendo os casos onde houver decisão liminar (atuou), procedência total/parcial do pedido (atuou), indeferimento do pedido (não atuou) e aguardando julgamento (não atuou). As quatro categorias citadas compõem a variável dependente (resultado) onde se busca mensurar o impacto dos atores nas decisões da Suprema Corte, visto que depende do valor de outra medida variável. Por seu turno, como variáveis independentes serão considerados os impetrantes, matéria, ano, partido autor do projeto, relator e tipo de lei proposta. Os dados coletados envolvendo os mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal (STF) tem como recorte temporal o período compreendido entre 1988 e 2015, englobando os partidos políticos com representação no Congresso Nacional (Art. 5º, LXX, da CF). Tais dados necessários para a construção da base de dados da presente pesquisa foram retirados no sítio do STF (www.stf.jus.br). Como o presente artigo encontra-se em construção, os resultados iniciais sobre a análise dos mandados de segurança impetrados no STF serão apresentados durante o Congresso.

Palavras-chave: STF; judicialização; Poder Legislativo.

Introdução.

Parte significativa da doutrina política vem tecendo uma preocupação latente sobre o tema do constitucionalismo e sua relação com os *checks and balances*¹, principalmente no que diz respeito à questão da judicialização da política². Nas últimas duas décadas, vários trabalhos debruçam-se a respeito desta temática, trazendo importantes contribuições sobre o protagonismo político do Poder Judiciário nas democracias contemporâneas. (SWEET, 2000; HIRSCHL, 2008; CARVALHO, 2009; NEUBAUER et al., 2010).

A literatura brasileira tem explorado diversos aspectos desse processo. (CARVALHO, 2005; TAYLOR, 2008; ARANTES, 2009). Contudo, estes trabalhos versam exclusivamente sobre as chamadas ações constitucionais, principalmente sobre as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), consideradas como o principal mecanismo de atuação jurídica no contexto do controle de constitucionalidade³. (MENDES; BRANCO, 2015).

Ocorre que o desenho institucional brasileiro possui um mecanismo específico de interferência judicial na pauta do Congresso Nacional. O artigo 102, inciso I, *d*, da Constituição Federal possibilita a impetração de mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal (STF), contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁴. Por seu turno, o artigo 5º, inciso LXX, *a*, da Carta Magna prevê a legitimidade de propositura do mandado de segurança coletivo para os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e para a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O conceito de mandado de segurança está previsto no artigo 5º, incisos LIX e LXX da Constituição Federal⁵, sendo entendido pelos constitucionalistas como uma “especialização

¹ Baseada na teoria da tripartição dos Poderes do Barão de Montesquieu, os *checks and balances* – ou sistema de freios e contrapesos – caracteriza-se como um mecanismo democrático criado para impedir o abuso de poder, onde os ramos do governo tornam-se responsáveis pela vigilância da atuação dos demais ramos, possuindo ferramentas formais de atuação.

² Entendida neste trabalho como o processo de invasão do Poder Judiciário sobre questões afetas aos demais Poderes Públicos. (TATE; VALLINDER, 1997).

³ As ações constitucionais são o principal mecanismo de defesa da Constituição no desenho constitucional brasileiro. A partir delas, é possível discutir a compatibilidade de uma lei ou ato normativo frente aos dispositivos constitucionais. Por outro lado, os remédios constitucionais – gênero do qual é espécie o mandado de segurança, visam em linhas gerais assegurar direitos e garantias expressos na Constituição Federal brasileira.

⁴ No desenho institucional brasileiro, as duas Casas mencionadas compõem o Congresso Nacional. Enquanto os deputados federais são os representantes diretos dos cidadãos, os senadores representam os Estados federados.

⁵ CF/88, Art. 5º (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

do direito de proteção judicial efetiva”. (MENDES; BRANCO, 2015:440)⁶. Em linhas gerais, o mandado de segurança é o remédio constitucional adequado para tratar questões pontuais, onde são verificados o direito líquido e certo, bem como o perigo da demora na prestação judicial (*fumus boni iuris e periculum in mora*)⁷.

Relativamente aos partidos políticos, é pacífico o entendimento da literatura constitucional, assim como do próprio Supremo⁸, de que o parlamentar pode propor mandado de segurança sobre adiamentos de discussões e/ou exclusões de projetos por questões formais ou alegações de vícios de constitucionalidade – a exemplo da inobservância de direitos fundamentais, ficando a decisão a cargo do STF. Contudo, resta latente uma discussão na Corte Constitucional acerca da possibilidade de controle sobre o procedimento utilizado pelo Poder Legislativo Federal, tendo como parâmetro o Regimento Interno das Casas do Congresso Nacional, e o controle sobre o conteúdo dos atos – mais restrito e na maioria das vezes negado pelos ministros, por se entender que tal apreciação trata a respeito de matéria “interna corporis”⁹.

Mesmo diante da ampla utilização pelos atores deste instrumental na arena judicial, denotando-se sua relevância para a Ciência Política por versar sobre a interferência direta do Poder Judiciário sobre a formação/discussão da agenda legislativa federal, observa-se que não há trabalhos que versem sobre o tema no cenário nacional.

No Brasil, houve há alguns anos grande discussão no cenário político a respeito da interferência do Poder Judiciário na formação e execução da agenda do Poder Legislativo Federal, diante da proposição de novas regras de partilha dos *royalties* e participações especiais devidos em virtude da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Diante do Projeto de Lei (PL) 2.565/2011, que tratava sobre a temática exposta acima, foi impetrado o Mandado de Segurança (MS) 31816 pelo Deputado Federal Alessandro Molon

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

⁶ Além das previsões nos incisos LXIX e LXX do Art. 5º da Constituição Federal, o mandado de segurança é regulamentado pela Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.

⁷ Segundo o STF, a certeza e a liquidez “dizem respeito aos aspectos fáticos da pretensão” discutida em juízo. (NEVES, 2013, p. 126).

⁸ Para Gilmar Mendes e Paulo Branco (2015, p. 445), a hipótese corresponde a uma utilização especial do mandado de segurança, não sendo direcionada para assegurar direito líquido e certo de parlamentar, mas para “resolver peculiar conflito de atribuições ou ‘conflito entre órgãos’”. Para o STF, o remédio constitucional é utilizado pelo parlamentar para “coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”. (MS 24.642/2004).

⁹ Diferencia-se no caso um típico controle de legalidade, baseado nas normas existentes nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, de um controle do mérito dos atos, que versa sobre a interpretação e a aplicação dos respectivos Regimentos, conforme precedentes do próprio STF (MS 23.388, MS 24.356 e MS 26.074).

(PT/RJ), objetivando que o STF determinasse que a Mesa da Câmara dos Deputados se abstinhasse de examinar o veto parcial da Presidente da República, Dilma Rousseff, ao PL supramencionado. Salientou na oportunidade que os procedimentos adotados pela Deputada Rose de Freitas (PMDB/ES), que presidiu a sessão do dia 12 de dezembro de 2012, aprovando o regime de urgência do exame do veto presidencial, ignoraram o devido processo legislativo ao descumprir dispositivos constitucionais e regras do Regimento Comum do Congresso Nacional sobre a análise de vetos pelos Parlamento.

Sobre o mesmo tema, foi impetrado o Mandado de Segurança (MS) 31814 pelo Senador Lindbergh Faria (PT/RJ) e pelo Deputado Federal Leonardo Picciani (PMDB/RJ), informando que havia, naquele momento, no Congresso Nacional, 3.205 vetos pendentes de apreciação na ordem do dia, dos quais 3.060 já tinham sido lidos e estavam aptos a serem votados. Alegavam, portanto, que submeter um dos últimos vetos presidenciais a votação colegiada constituía-se como medida que feriria não só a ordem de precedência, como também ao princípio da razoabilidade. Sustentavam, ainda, que os estados produtores de petróleo estavam sofrendo uma espécie de “bullying federativo”, com a imposição da vontade da maioria do Legislativo Federal, que visivelmente violava preceitos constitucionais.

Não obstante a mencionada utilização do remédio constitucional como mecanismo de controle da agenda legislativa federal, houve uma utilização maciça deste instrumental em um dos momentos políticos mais sensíveis da história recente do país: o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff (PT), com linhas delineadas em meados de 2015. Durante o processo de discussão da admissibilidade da instauração do processo de impedimento da Presidente da República (*impeachment*), foram impetrados por parlamentares governistas e da oposição uma série de mandados de segurança que questionavam o seu processamento na Câmara dos Deputados.

Um dos mais significativos mandados de segurança ocorreu, porém, após a votação pela admissibilidade da instauração do processo de impedimento. No MS 34.190, a Presidente da República questiona a atuação viciada e o interesse pessoal do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), na admissibilidade do processo, destacando-se uma série de atos que denotavam possível desvio de poder e que não se adequavam ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É de se considerar, também, que este processo delineou o entendimento do STF sobre a possibilidade de impetração de mandado de segurança contra ato do Legislativo Federal pelo Presidente da República, notadamente em relação ao processo legislativo.¹⁰

¹⁰ Neste sentido, para o presente trabalho, também serão analisados os mandados de segurança impetrados pela Presidente da República contra atos praticados pelo Congresso Nacional durante o rito do processo de impedimento, pela sua inegável possibilidade de interferência na agenda legislativa federal.

Diante de uma gama significativa de mandados impetrados, observou-se, durante este período, posicionamentos diversos e divergentes entre os próprios ministros do STF, destacando-se momentos de possível ativismo judicial e momentos de inegável auto restrição da Corte.

Tais exemplos são ilustrativos do relevante papel político exercido pelo Supremo Tribunal Federal no controle da agenda do Poder Legislativo Federal. Assim, considera-se importante analisar como os mandados de segurança são utilizados pelos parlamentares e, em alguns casos, pela Presidente da República (impetrantes) e como o STF responde à adjudicação constitucional, interferindo na agenda legislativa federal.

Portanto, procura-se entender quais os fatores levariam o Supremo Tribunal Federal a interferir na agenda do Congresso Nacional (processo legislativo federal), através da análise dos dados referentes aos mandados de segurança impetrados contra atos das Mesas Diretoras das duas Casas do Congresso Nacional¹¹, que tenham por objeto a tramitação de projetos de lei (Projeto de Emenda Constitucional – PEC, Projeto de Lei Complementar – PLC, Projeto de Lei Ordinária – PLO etc.) e manutenção de direitos e garantias constitucionais dos parlamentares. Isso porque é plenamente relevante compreender o comportamento do Poder Judiciário ao decidir sobre os mandados de segurança impetrados por parlamentares contra atos das Mesas das Casas do Congresso Nacional, interferindo na execução e na formação da agenda (pauta) do Legislativo Federal, a partir de variáveis categóricas colhidas nas respectivas decisões, submetidas à análise por regressão logística binária.

Para tanto, valendo-se do modelo decisório estratégico, testa-se a hipótese de que os ministros decidem pensando no resultado dos mandados de segurança, por levar em consideração questões externas ao tema debatido nestes.

Trata-se, portanto, de uma abordagem inovadora, pois trabalha com a relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário, relacionando temas clássicos da Ciência Política: formação da agenda e modelos decisórios.

¹¹ Entende-se como atos das Mesas Diretoras aqueles praticados por quaisquer de seus membros, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, principalmente de seus respectivos Presidentes.

1. A judicialização da política no Brasil e a arena decisória do Supremo Tribunal Federal.

Um dos célebres trabalhos sobre a judicialização da política concebe o tema mediante uma abordagem mais ampla, versando sobre decisões judiciais que tem grande impacto na vida política de um país. Neste trabalho, Hirschl (2008) analisa a natureza e o alcance do novo nível da política judicializada, bem como apresenta estudos recentes que avançam no sentido de fornecer uma explicação realista sobre o fenômeno em tela. Aponta, assim, uma construção baseada em três níveis de judicialização, iniciando pela expansão no que concerne à determinação das políticas públicas, passando pela ampliação do alcance da fiscalização administrativa do Judiciário, através da proliferação de agências administrativas no Estado social moderno, e chegando à atribuição de confiança a juízes e tribunais para lidar com as questões atinentes ao que o autor chama de “mega-política”.

Como consequência desta construção, houve a transformação das Cortes Supremas em todo o mundo em parte crucial do aparelho de formulação de políticas dos países. Além disso, o Judiciário passa a atuar em vários tipos de controvérsias, desde questões atinentes ao processo democrático, às prerrogativas dos outros Poderes, a corroboração na mudança do regime ou mesmo na definição da identidade coletiva.

Uma das contribuições mais significativas do trabalho em foco salienta a estratégia do *blame deflection*, onde os políticos transferem a decisão ao Judiciário se avaliam que esta delegação pode aumentar seu crédito ou reduzir os custos políticos e eleitorais (principalmente) advindos daquela decisão. Outra contribuição significativa refere-se ao *party alternation model*, onde um partido tende a um Judiciário mais forte ou não dependendo de suas expectativas de manutenção no poder¹².

Contudo, a análise sugere que os limites desta atividade judicial são tênues, visto que a judicialização deve estar em conformidade com os valores e interesses da elite local. Em um contexto diverso, há uma forte reação à excessiva judicialização, gerando conflitos claros com os outros poderes estabelecidos, a exemplo de sanções à atividade judicial ou mesmo relutância à implementação de suas decisões.

Sobre a dinâmica dos atores que provocam decisões do Poder Judiciário, é indispensável trazer ao debate a teoria sobre os grupos de interesse. É inegável que os diversos atores correspondem a uma gama diversificada de interesses, correspondendo aos vários setores organizados da sociedade. Ao discorrer sobre a Teoria Democrática Pluralista, Dahl (1956) percebe que os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre

¹² Quando o partido percebe que não vai mais permanecer no poder, fortalece o Judiciário, de forma que o mesmo se alinhe às suas necessidades, impedindo assim que o adversário político utilize a Corte Suprema para a implementação de suas políticas.

diferentes grupos. O poder é partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles.

Ao analisar o contexto judicial norte-americano, Neubauer et al. (2010) defendem que os grupos de interesse direcionam seus esforços no Judiciário para promover políticas públicas que favoreçam os seus membros. Assim, regularmente levam causas aos tribunais especificamente para desenvolver doutrinas jurídicas para sua causa.

No Brasil, trabalhos empíricos apontam, além de uma forte expansão do Poder Judicial, uma expressiva atuação de grupos de interesse na Corte Constitucional, principalmente através das chamadas “ações constitucionais”. (CARVALHO, 2006; TAYLOR, 2008).

A doutrina política pátria sinaliza que a Constituição Federal brasileira proporcionou um forte instrumental político para proteção judicial dos interesses dos atores legitimados no artigo 103 da Constituição Federal, consubstanciado nas ações diretas de inconstitucionalidade – ADI, salientando um efetivo mecanismo de *accountability* horizontal. (CARVALHO, 2010; BARBOSA, 2012).

Entretanto, é importante frisar que a teoria política contemporânea defende que o instrumental das ações constitucionais viabiliza que alguns atores, a exemplo dos partidos políticos minoritários, busquem a proteção de sua agenda contra a atividade de maiorias parlamentares. Ou seja, após inserir suas preferências na legislação, os partidos políticos minoritários provocam, em situações extremas, decisões do Poder Judiciário, de forma a proteger tais preferências de tentativas de reformas, diante da existência de maiorias legislativas. (MCCUBBINS et. al., 1987; 1989; MCNOLLGAST, 1992).

Há trabalhos que ressaltam, corroborando o entendimento sobre a atuação contra majoritária, que o objetivo da participação dos atores essencialmente políticos na revisão judicial abstrata é de postergação, ou seja, de conflito político. Carvalho (2006) aponta que cerca de 90% das ações impetradas pelos partidos políticos são de autoria da oposição, visando uma judicialização do debate político.

Neste sentido, mesmo perdendo na seara legislativa, a oposição utiliza-se da prerrogativa dada pelo artigo 103 da Constituição Federal para provocar decisões judiciais sobre a constitucionalidade das políticas aprovadas no Poder Legislativo, gerando custos políticos para os partidos da base governamental. Este processo é conhecido pela doutrina política como *police-seeking approach*, significando a expansão da jurisdição constitucional sobre o *policy-making* governamental.

2. Os mandados de segurança e a agenda legislativa do Congresso Nacional: a importância da análise dos modelos decisórios.

Não obstante à riqueza dos trabalhos sobre as ações constitucionais, que se debruçam sobre a atuação do Poder Judiciário ao analisar a constitucionalidade de leis e atos normativos em vigor no país, praticamente não há trabalhos que tratem sobre a interferência política do Judiciário em relação a etapas prévias à própria construção legislativa (processo legislativo), que repercute significativamente na agenda daquele poder.

Atualmente, o mandado de segurança é um dos mecanismos mais expressivos e utilizados pelos próprios parlamentares para discutir judicialmente a condução do processo legislativo federal. Trata-se basicamente de uma forma de tutela jurisdicional dos direitos subjetivos ameaçados ou violados por uma autoridade pública ou no exercício de uma função pública. (NOVELINO, 2011). A Constituição Federal brasileira define o seu campo de abrangência, sendo sua instrumentalização disciplinada pela Lei 1.533, de 31 de dezembro de 1951, com as alterações promovidas pela Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009.

Tendo tal remédio constitucional como foco, para a análise da atuação e do comportamento decisório do Poder Judiciário, é relevante destacar a teoria a respeito dos modelos decisórios. Quanto ao modelo teórico, opta-se, neste trabalho, por utilizar um dos tradicionais modelos teóricos explicativos do comportamento judicial disponíveis na literatura em Ciência Política para testar em que condições os Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito dos mandados de segurança contra atos da Mesas Diretores do Congresso Nacional, escolheriam decidir em favor da interferência do Poder Judiciário no processo legislativo. No presente caso, o escolhido foi o *modelo estratégico*.

O modelo atitudinal considera que as preferências políticas individuais de cada juiz influenciam no processo de elaboração das decisões judiciais. A legislação é frequentemente vaga, ambígua e excessivamente vulnerável a várias interpretações divergentes, o que leva aos atitudinalistas a afirmarem que são, na verdade, os valores, crenças e atitudes políticas dos juízes que explicam a variância nos resultados das decisões judiciais. Para os autores atitudinalistas, trata-se de deixar o mundo ideal e abstrato das leis, dos precedentes e da história para se adentrar no mundo concreto das atitudes e dos valores (SEGAL e SPAETH, 2002).

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

A perspectiva política enxerga o processo decisório judicial como um processo no qual fatores extralegais, entre os quais as atitudes dos

juízes e o papel das ideologias, são a influência primária nas decisões judiciais (TARR, 2012, p.248).

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

Para o modelo atitudinal,

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

Neste modelo, a variável partidária é uma *proxy* usual para a identificação da influência ideológica sobre o julgamento a ser realizado pelos Tribunais, especialmente em se tratando de Tribunais Superiores e de Cortes Constitucionais. As respostas que os juízes e as Cortes oferecem diante dos conflitos politicamente relevantes que lhes são apresentados, notadamente naqueles em que há identidade com a pauta de certos interesses e ideologias, podem trazer interessantes explicações para o comportamento judicial e para a relação interativa entre os Poderes constituídos, especialmente entre o Legislativo e o Judiciário.

Embora muitos estudos foquem na ideologia, relacionando a pauta dos partidos responsáveis pela indicação dos juízes com o seu comportamento posterior ao julgar (SUNSTEIN et al., 2004), busca-se aqui investigar a existência de relação entre presença de determinado partido político no conflito judicializado e o resultado obtido através do julgamento. Tal presença é identificada através das características do ator que levou a questão legislativa para ser decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

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

Por outro lado, para o modelo estratégico, o juiz adota estratégias para chegar aos seus objetivos, uma vez que considera a existência de várias restrições externas ao seu comportamento.

Neste sentido, como clara decorrência da Teoria da Escolha Racional, os magistrados levam em consideração a reação de todos os agentes no processo jurídico-político, seja no

âmbito interno ou externo dos Tribunais, adotando uma conduta estratégica para atingir seus objetivos. (POSNER, 2010).

Dentro desta perspectiva, o principal objetivo do trabalho é contribuir para o desenvolvimento do conhecimento nessa área, verificando a interferência do Poder Judiciário na formação da pauta do Congresso Nacional e as repercussões políticas advindas desta atuação.

Nesta missão, foi eleita uma abordagem multi-método, aliando-se a regressão logística à estatística descritiva, visto que a integração entre diferentes técnicas de pesquisa é plenamente benéfica ao conhecimento científico (LIEBERMAN, 2005). Dessa forma, adota-se uma análise descritiva do objeto de estudo, com estudos de casos analisados pelo Supremo Tribunal Federal (qualitativa), associado a uma regressão logística através da utilização de dados categóricos (quantitativa).

A regressão logística é um tipo de abordagem utilizado pelos trabalhos da área onde predominam variáveis categóricas. A ferramenta é utilizada quando a variável resposta ou dependente possui apenas dois valores possíveis, a exemplo do sucesso ou fracasso, procedência ou improcedência etc. Se forem consideradas as variáveis como 0 e 1, a média é uma proporção destas, $p = P$ (sucesso, por exemplo). Dessa forma, a partir de N observações independentes, há a caracterização da configuração binomial, ressaltando-se a existência de dados sobre uma variável explicativa X . Conseqüentemente, estuda-se como P depende de X . Ressalte-se, ainda, que as variáveis explanatórias utilizadas são categóricas ou quantitativas, sendo a regressão logística o método estatístico adequado para descrever estes tipos de relações. (EVERITT, 2006; MOORE et al., 2009).

A base de dados utilizada nessa pesquisa trata do universo de mandados de segurança impetrados pelos parlamentares ou pelo Presidente da República, visando o adiamento de discussões e/ou exclusões de questões e/ou alegações de inconstitucionalidade no decorrer do processo legislativo, sendo definido (0) para os casos onde o mandado de segurança foi negado e (1) quando o mandado de segurança foi concedido, seja em sede liminar ou quando da discussão do mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

As duas categorias citadas compõem a variável dependente (resultado) onde se busca mensurar a interferência da Suprema Corte na agenda legislativa federal, visto que depende do valor de outra medida variável.

No que se refere à hipótese, foram consideradas as variáveis independentes (a) partido político requerente do mandado de segurança (Partido), (b) a afinidade do ministro relator do mandado com o partido político requerente, ou seja, se o ministro fora indicado ou

não pelo partido (Afinidade); (c) a situação do partido político requerente em relação ao Presidente da República (Oposição/Situação).

Os dados coletados envolvendo os mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal tiveram como recorte temporal o período compreendido entre 1989 e 2016, considerando-se aqueles remédios constitucionais em que os Requerentes são parlamentares no Congresso Nacional no momento de sua propositura e nos casos onde houver requerimento do Presidente da República contra atos do processo legislativo. Todos os dados necessários para a construção da base de dados da presente pesquisa estão disponíveis no sítio do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

Por fim, é importante destacar que trabalhos de destaque sobre o comportamento judicial sinalizam para a importância da utilização da regressão logística e da estatística descritiva para a compreensão de dados categóricos. (EPSTEIN et al., 2013; EPSTEIN; MARTIN, 2014).

3. Dados empíricos: quais fatores influenciam a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de segurança?

O presente artigo encontra-se em construção. Os dados obtidos inicialmente sobre os mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal serão apresentados durante o Congresso.

4. Conclusões.

O presente artigo encontra-se em construção. Os resultados sobre a análise dos mandados de segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal serão apresentados durante o Congresso.

5. Referências.

- ALMOND, G. & POWELL, B. 1966. *Comparative Politics: a development approach*. Boston: Little, Brown.
- ARANTES, R. B. 2008. *Judicial contestation: a less decisive and more resolute political system* (book review). *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 138-145.
- BARBOSA, L. F. A. 2012. *Os donos do poder: A OAB e seu papel na revisão judicial concentrada*. Dissertação de Mestrado. Recife, UFPE.
- BAUM, L. (1997). *The Puzzle of Judicial Behavior*. Michigan University Press.
- CARVALHO, E. 2006. *Revisão Judicial da Legislação e Judicialização da Política no Brasil: Seletividade e Especificidade*. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- _____. 2009. *Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política*. *Análise Social*, Lisboa, v. XLIV, n. 191, p. 315-335, abr.
- _____. 2010. *Trajatória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 23, p. 176-207, jan./abr.
- DAHL, R. 1957. *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a national Policy-Maker*. *Journal of Public Law*, Yale.
- EPSTEIN, L.; LANDES, W. M.; POSNER, R. A. 2013. *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical & Empirical Study of Rational Choice*. Harvard University Press.
- EPSTEIN, L.; MARTIN, A. D. 2014. *An Introduction to Empirical Legal Research*. Oxford University Press.
- EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. 1997. *The choices justices make*. CQ Press.
- EVERITT, B. S. 2006. *The Cambridge Dictionary of Statistics*. Cambridge University Press.
- GOMES NETO, J. M. W. (2012). As várias faces de um leviathan togado: um espectro das abordagens teóricas em ciência política acerca do fenômeno da judicial politics. **Mnemonise Revista**, v. 3, p. 107-120.
- HIRSCHL, R. 2008. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts*, *Annual Review of Political Science*.
- _____. 2004. *Towards Juristocracy - The origins and consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press.

LIEBERMAN, E. S. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review*, 99 (3), 435-452.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. 1989. *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*. Va. L. Rev., vol.75, p. 431.

MENOLLGAST. 1992. *Positive canons: the role of legislative bargains in statutory interpretation*. Georgetown Law Journal, vol.57, p.3-37.

MENDES, G.; BRANCO, P. G. G. 2015. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva.

MOORE, D. S.; McCABE, G. P.; CRAIG, B. A. 2009. *Introduction to the Practice of Statistics*. Purdue University. W. H. Freeman and Company, New York.

NEUBAUER, D. W.; MEINHOLD, S. S. 2010. *Judicial Process: Law, Courts, and Politics in the United States*. Wadsworth Cengage Learning, Boston.

NEVES, D. A. A. 2013. *Ações Constitucionais*. 2. Ed. São Paulo, Método.

NOVELINO, M. 2011. *Direito Constitucional*. São Paulo, Método.

POSNER, R. 2010. *How judges think*. Cambridge, Harvard University Press.

SALISBURY, R. 1975. "Interest Groups" In: POLSBY, N & GREENSTEIN, F. (orgs.) (1975). *Handbook of Political Science*, Vol. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company.

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

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

SWEET, A. S. 2000. *Governing with Judges: Constitutional politics in Europe*. University Press, Oxford.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. 1997. *The Global Expansion of Judicial Power*. NYC Press.

TAYLOR, M. M. 2008. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford University Press, Stanford, California.

Documentos oficiais:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.

Sítios consultados na web:

Portal da Câmara dos Deputados – <http://www.camara.gov.br/>

Senado Federal – <http://www.senado.gov.br/sf/>

Supremo Tribunal Federal – <http://www.stf.jus.br/>