



EM QUE PONTO ESTAMOS? AGENDAS DE PESQUISA SOBRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

LUCIANO DA ROS

Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde leciona também no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV) e do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC). E-mail: daros.luc@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Fiel à tradição de república dos bacharéis, o contexto posterior à Constituição de 1988 deu vazão a um extenso conjunto de estudos sobre o sistema de justiça no Brasil. Embora esses trabalhos tenham se debruçado sobre diversas instituições e atores, sua atenção recaiu especialmente sobre o ápice hierárquico do Poder Judiciário do país, o Supremo Tribunal Federal (STF). Dada a inevitável proeminência da corte, muitas foram as publicações a seu respeito nas ciências sociais brasileiras, mormente a partir de meados da década de 1990. Com efeito, o detalhado conjunto de informações levantado nessas pesquisas permitiu delinear um rico retrato da atuação do tribunal em meio às demais instituições políticas do Brasil.

Ainda assim, muito resta por ser estudado a respeito do STF. Em particular, chamam a atenção o conjunto significativo de lacunas teóricas e a ênfase demasiadamente descritiva de vários trabalhos publicados a seu respeito no país. Embora muito se tenha debatido sobre a aplicação do conceito de judicialização da política – popularizado na literatura comparada a partir de Tate e Vallinder (1995) e Sweet (2000), entre outros – ao contexto brasileiro, esse debate é frequentemente binário, quando não normativo. Mais ainda, esta é apenas uma das inúmeras perspectivas teóricas que buscam explicar a origem e o funcionamento de instituições dessa natureza mundo afora. Como resultado, tanto o teste de hipóteses desenvolvidas em outros contextos como a própria elaboração de novas teorias sobre a atuação política de supremas cortes têm recebido escassa atenção na literatura da área publicada no Brasil.

Isso contrasta não apenas com a expressiva quantidade de publicações sobre o STF no país, mas especialmente com o amplo e variado leque de discussões teóricas em meio ao qual o tribunal é discutido na ciência política estrangeira e, especialmente, estadunidense. Em vista dessas lacunas, o capítulo busca revisar alguns dos principais debates da literatura sobre *comparative judicial politics* nos Estados Unidos e compará-los com a produção sobre o Supremo Tribunal Federal, com ênfase naquela desenvolvida no Brasil. Em síntese, o objetivo é averiguar se há convergência entre a produção sobre nossa suprema corte e os tópicos de pesquisa que ocupam essa crescente área do conhecimento nos Estados Unidos.

Em vista desses objetivos, o capítulo está organizado da seguinte forma. Inicialmente ofereço uma breve definição do campo de *comparative judicial politics* e, em seguida, realizo uma revisão igualmente breve das suas principais vertentes de pesquisa, a saber: (i) construção institucional, particularmente em relação à definição das regras e agentes dos órgãos judiciais; (ii) acesso, envolvendo as formas e perfis de acionamento dos tribunais; (iii) comportamento decisório, englobando

padrões agregados e individuais de votação e de controle da agenda judicial; e (iv) impacto, incluindo os efeitos gerais e a implementação das decisões das cortes. Em seguida, sintetizo os achados da literatura brasileira sobre o STF. Em paralelo à ênfase marcadamente descritiva dos estudos realizados especialmente no Brasil, friso a relativa carência de trabalhos que abordem modelos bastante difundidos na literatura comparada a respeito de construção institucional (*insurance model*, *hegemonic preservation thesis*) e de comportamento decisório individual (modelos *attitudinal*, *strategic e institutional*) no âmbito da corte suprema brasileira. Nessa mesma seção, também apresento brevemente como o Supremo Tribunal Federal vem sendo discutido na academia dos Estados Unidos. A análise demonstra que o caso brasileiro não apenas é conhecido e examinado fora do país, mas especialmente que ele vem sendo utilizado para construir novas teorias sobre o funcionamento de cortes supremas, diferentemente do que ocorre com muitos trabalhos publicados aqui. Em conclusão, sugiro a necessidade de superar a persistente ênfase descritiva dos trabalhos locais e de analisar em maior profundidade os temas e perspectivas teóricas até então ignoradas.

2. OS DEBATES DA ÁREA DE COMPARATIVE JUDICIAL POLITICS

De forma geral, a área que hoje vem sendo denominada comparative judicial politics envolve o estudo de instituições judiciais e quasi-judiciais sob a ótica das ciências sociais, especialmente da ciência política. Embora centrada no Poder Judiciário e em seus agentes (os magistrados), os pesquisadores da área buscam analisar também as demais instituições e atores do sistema de justiça, incluindo promotorias, defensorias e advocacias públicas e, em menor medida, polícias e agências de controle. Fora do Estado propriamente dito, isso envolve também a investigação a respeito de advogados defensores de causas de interesse público, *judicial lobbying* e associativismo profissional, entre outros. A área examina, portanto, aquilo que alguns autores chamam de *legal complex* (ou complexo jurídico), que congrega tanto as instituições do sistema de justiça e seus respectivos agentes como o campo jurídico de forma mais ampla (HALLIDAY; KARPIK; FEELEY, 2007; KARPIK; HALLIDAY, 2011).

Por ser oriunda das ciências sociais, a área de *comparative judicial politics* enfatiza os elementos extrajurídicos (políticos, sociais, econômicos, culturais, etc.) que, ao mesmo tempo, influenciam e são influenciados pela atuação das instituições do sistema de justiça. Quer dizer, a área examina esse conjunto de atores

tanto no papel de variáveis dependentes como de variáveis explicativas de fenômenos sociais. Coerente com seu nome, a área prioriza abordagens comparativas, almejando gerar generalizações para além de uma única comunidade política¹. Do ponto de vista prático, isso vem significando pesquisas não apenas nos países de democracias consolidadas, mas especialmente naqueles de transição recente para a democracia na América Latina, no Leste Europeu, na Ásia e na África². Embora seja uma subdisciplina de *judicial politics* e *public law*, a área vem atraindo número crescente de pesquisadores, permitindo diversificação importante de suas agendas de pesquisa ao longo das duas últimas décadas. Correndo o inevitável risco de simplificação e limitando ao máximo a discussão às cortes supremas e órgãos congêneres, sigo a revisão de Ingram (2015) sobre tribunais latino-americanos, que classifica os temas da área de acordo com quatro amplas linhas de pesquisa. Elas estão sintetizadas e discutidas em seguida.

Primeiro, há o debate sobre construção institucional. Essa discussão envolve tanto a decisão das regras formais por meio das quais operam os tribunais como a definição sobre os seus ocupantes. Em razão disso, esse debate por vezes é tratado sob a alcunha de reforma judicial e logrou importantes avanços na explicação do fortalecimento dessas instituições do ponto de vista legal, especialmente no caso de países de transição recente para a democracia. Em síntese, os autores com pesquisa nessa área se perguntam: por que elites políticas decidem dotar instituições judiciais ou quasi-judiciais de mais poderes e instrumentos de intervenção sobre o ciclo de políticas públicas se isto limita os próprios poderes dessas elites? O que explica o comportamento aparentemente contraditório desses grupos de abrir mão de poder em prol do Judiciário? Debatida sob diferentes nomes (*insurance model*, *hegemonic preservation thesis*), a literatura geralmente atribui esse processo a um cálculo das elites políticas que são obrigadas a deixar o poder em razão de aumento da competição política ou mesmo de transição de regime (EPPERLY, 2013; FINKEL, 2008; GINSBURG, 2003; GINSBURG; VERSTEEG, 2014; HIRSCHL, 2004; MAGALHÃES, 1999). Frente à incerteza, grupos outrora dominantes fortaleceriam os tribunais para impedir mudanças em políticas públicas que venham a ser realizadas por novos governantes. Por serem pontos de veto, as cortes teriam suas funções ampliadas de forma a assegurar, portanto, a proteção dos interesses de grupos aliados do poder.

(1) Isso não exclui a existência de estudos de caso, os quais são comuns entre os pesquisadores da área. Esses estudos de caso, no entanto, almejam especialmente desenvolver novas teorias ou aprimorar as já existentes, ao invés de simplesmente testar a aplicabilidade daquelas já existentes em um novo contexto (e.g., HELMKE, 2002; HILBINK, 2007; STATON, 2010).

(2) Há também um grupo importante de estudos que aborda o funcionamento de instituições judiciais e quasi-judiciais em regimes mistos (ou híbridos) e também em contextos não democráticos (e.g., MOUSTAFA, 2003; PEREIRA, 2005; POPOVA, 2014; TROCHEV, 2004).

Embora plausível, essa interpretação sobre o processo não é única. Por um lado, observa-se que os mecanismos causais conectando o aumento da incerteza política ao fortalecimento das cortes não seriam claros. Existiria uma contradição, por exemplo, no fato de elites combatidas pelo incremento da incerteza terem a capacidade de comandar mudanças políticas da monta de reformas judiciais abrangentes. De igual forma, o argumento centrado na incerteza oriunda do incremento na competição eleitoral não é capaz de explicar o *timing* e o conteúdo dessas reformas (INGRAM, 2016). Questiona-se também a generalidade do argumento. Com efeito, há outras formas por meio das quais grupos políticos outrora dominantes podem obter efeito semelhante de proteção em relação a alterações políticas vindouras, e não fica claro nessas teorias por que especificamente os tribunais (e não regras eleitorais ou outras burocracias, por exemplo, cf. AHMED, 2010; BOIX, 1999) seriam os objetos de reformas. Por fim, há ainda uma crescente vertente da literatura que vê menos em esforços de elites políticas declinantes e mais nas iniciativas dos próprios atores judiciais os vetores de fortalecimento das cortes, em uma análise que enfatiza o papel de reformas incrementais e os processos endógenos de mudança de culturas jurídicas (COUSO, 2010; HILBINK, 2012).

Ainda nessa linha de pesquisa sobre construção institucional, há o debate sobre seleção e retenção dos integrantes dessas instituições. Isso diz respeito tanto às diferentes regras de seleção dos magistrados (indicação política, profissionalização, etc.) quanto aos processos concretos dessas escolhas (influência de diferentes poderes do estado, partidos ou grupos, etc.) e o perfil dos julgadores delas resultantes (EPSTEIN; KNIGHT; SHVETSOVA, 2001; MALLESON; RUSSELL, 2006). Esses trabalhos, no entanto, carecem de teorização sistemática, em parte porque regras de seleção semelhantes frequentemente estão associadas a resultados distintos. Por fim, há o debate sobre retenção e remoção de magistrados, os quais se ligam amplamente às discussões sobre a autonomia desses órgãos e episódios de *court-curbing*, isto é, à limitação do poder das cortes por meio de medidas formais ou informais capitaneadas pelos Poderes Executivo e/ou Legislativo (CHÁVEZ, 2007; HELMKE, 2002; PÉREZ-LINAN; CASTAGNOLA, 2009, 2016).

Segundo, há o debate sobre acesso e padrões de acionamento dos tribunais. Uma vez definida a arquitetura institucional das cortes e definidos os seus integrantes, a pergunta seguinte é: quem se utiliza desses órgãos? Com que frequência? Qual é o impacto de diferentes configurações institucionais sobre os diferentes padrões de acionamento dos tribunais? Como se observa, essa discussão envolve tanto os modelos de *judicial review* (concreto vs. abstrato, difuso vs. concentrado, *a priori* vs. *a posteriori*, forte vs. fraco, etc.) como a amplitude de acesso às cortes e o respectivo uso desses mecanismos por atores políticos e sociais. Essa área inclui ainda a discussão sobre as diferentes combinações entre os modelos de *judicial review*, os tipos de hibridiz e as oportunidades legais para litigância estratégica deles

decorrentes (NAVIA; RÍOS-FIGUEROA, 2005; WILSON; CORDERO, 2006). Com efeito, o próprio debate a respeito da judicialização da política – entendida como a expansão do escopo dos conflitos rumo ao Judiciário de tal forma que temas outrora decididos apenas pelos demais poderes do Estado passam a ser também decididos por magistrados – e *legal mobilization* são parte importante desse debate (COUSO; HUNEEUS; SIEDER, 2010; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2008; SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2005)³. Como ocorre com as regras de seleção judiciais, todavia, há poucas conclusões comparativas a respeito do impacto dos modelos “puros” de *judicial review* sobre o acesso aos tribunais. A hibridiz, contudo, está geralmente associada ao incremento do número de pontos de acesso e, dessa forma, facilita o acionamento do Judiciário.

Terceiro, há o debate sobre comportamento decisório. Claramente, esses estudos se inspiram na longeva tradição de pesquisas sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, cuja literatura acumula décadas de análises nessa seara (EPSTEIN; KNIGHT 1998; MURPHY, 1964; PERRY, 1991; PRITCHETT, 1948; SEGAL; SPAETH 1993). Em resumo, trata-se de compreender como são decididos os casos que chegam às cortes e, muito especialmente, de explicar os padrões de regularidade decisória observados no Judiciário. Esse debate é a extensão lógica dos dois anteriores: uma vez definidas as regras de funcionamento e acionadas as cortes, como estas decidem as demandas recebidas? Com efeito, esse debate envolve variáveis que afetam tanto de forma agregada (ou coletiva) como individual o processo de tomada de decisão dos magistrados.

Por um lado, as variáveis que afetam de forma agregada o processo decisório dos magistrados são aquelas que tomam o tribunal como unidade de análise. Sofrendo o inevitável risco de antropomorfizar as instituições, esse tipo de análise enfatiza os elementos contextuais e ambientais do processo de tomada de decisão judicial. Isso inclui especialmente fatores que limitam a atuação das cortes na sua relação com os demais poderes do estado, tais como o risco de *override* legislativo das decisões judiciais, as relações de dependência do Judiciário vis-à-vis Executivo e Legislativo (orçamento, prerrogativas, implementação das decisões, etc.), bem como a legitimidade dos tribunais ante aos demais atores políticos e à população

(3) Embora não seja o objetivo deste capítulo discutir o conceito de judicialização da política, dirijo dos autores que se referem a esse processo como uma *transferência* de um conflito político dos demais poderes do Estado em direção Judiciário. Mais do que transferência, que implica em retirar um conflito ou tema da apreciação de um órgão e colocá-lo inteiramente sob a guarda de outro, trata-se mais de *sobreposição* de arenas institucionais nas quais um conflito se processa. Para utilizar o modelo clássico de Schattschneider (1960), a judicialização da política é apenas a expansão do escopo de um conflito político em direção ao Poder Judiciário, algo que se integra ao modelo de *political jurisprudence* de Shapiro (1964a, 1964b). Nessa perspectiva, observe-se, a judicialização da política pouco diz sobre como decidem os tribunais, salvo no que diz respeito a estes encorajarem ou não mais ações.

em geral (GIBSON; CALDEIRA; BAIRD, 1998; HELMKE, 2002; STATON, 2004; VANBERG, 2005). Essa literatura, que se coloca na tradição dos trabalhos pioneiros de Dahl (1957) e McCloskey (1960) sobre a Suprema Corte estadunidense, aspira compreender como a dinâmica da relação entre os três poderes influi – limitando ou abrindo espaços de autonomia – nas decisões das cortes, particularmente em relação à sua capacidade de decidir de forma contramajoritária. Ao sofisticar sobremaneira aqueles trabalhos, a área logrou avanços significativos. Tamanhos foram esses avanços, com efeito, que eles foram primeiramente desenvolvidos no âmbito da literatura comparada e apenas posteriormente incorporados ao estudo da Suprema Corte dos Estados Unidos (CLARK, 2010; HALL, 2014).

Por outro lado, as variáveis que afetam de forma individual o processo decisório nos tribunais são aquelas que tomam os magistrados como unidades de análise. Essa abordagem confere especial atenção às características dos julgadores – suas preferências, ideologias, lealdades político-partidárias, pragmatismo, internalização de missões institucionais, etc. – e examina fundamentalmente os seus votos individuais em decisões colegiadas dos tribunais. Parcela significativa dos trabalhos atribui papel central à capacidade do Executivo de imprimir suas preferências nas cortes por meio da nomeação de magistrados favoráveis aos seus interesses. Haveria, dessa maneira, uma forte correspondência entre as preferências dos diferentes governos e a forma como se comportam os magistrados indicados por eles (HERRON; RANDAZZO, 2003; MAGALHÃES, 2003; SCRIBNER 2004)⁴. Paralelamente às preferências dos julgadores, analisa-se também como se processa a sua agregação para a tomada de decisões judiciais propriamente ditas. Embora relativamente minoritária, essa vertente da literatura enfatiza o exame do controle da agenda decisória dos tribunais e a interação estratégica entre os seus integrantes (COUSO; HILBINK, 2011; EPP, 1998; KAPISZEWSKI, 2010).

Em quarto e último lugar, há a discussão sobre o impacto da atuação das instituições judiciais e sobre a implementação das suas decisões. Novamente, trata-se da continuação das agendas de pesquisa discutidas acima: uma vez decididos os casos, quais consequências elas trazem para as políticas públicas? A abordagem inicial dessa agenda de pesquisa se centra em compreender esse impacto de forma agregada, indagando em síntese: essas instituições importam? Em qual medida? Em quais arenas se percebem os efeitos de sua atuação mais intensamente? Da forma mais ampla, a literatura tem buscado responder a essa questão a partir da frequência com que normas legais são “vetadas” (i.e., declaradas inconstitucionais ou nulas, suspensas por decisões temporárias, etc.) a partir das decisões de órgãos judiciais ou quasi-judiciais (ESPINOSA, 2005; LANDFRIED, 1995; STONE, 1992). Trata-se, com efeito, de uma das mais comuns abordagens na literatura compara-

(4) Essa interpretação sobre o efeito do mecanismo de indicação de integrantes de tribunais superiores, no entanto, não é unânime (e.g., WEIDEN, 2011).

da, cujos achados apontam a maior ou menor saliência política de alguns tribunais em relação a outros. É a partir desses indicadores, por exemplo, que o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha é citado como sendo um dos tribunais mais influentes no mundo (QUINT, 2006; RUGGIERO, 2008). É a partir de dados sobre a intervenção direta dos tribunais em temas considerados fundacionais da ordem política de diferentes países – regras eleitorais, prerrogativas do Poder Executivo nas áreas da economia e segurança nacional, justiça restaurativa, transformação de regime político, e processos de *state- e nation-building*, entre outros – que também se afirma ocorrer um processo de “judicialização da mega política” (HIRSCHL, 2008) ou de “regulação judicial da política” (FEREJOHN, 2002) em determinados contextos.

Para além do impacto direto e agregado das decisões judiciais, parte da literatura também discute os seus efeitos indiretos e os dilemas da sua implementação. Em relação aos primeiros, a literatura frisa as consequências da assertividade judicial sobre o discurso e as práticas legislativas. Cortes mais influentes levariam os parlamentares e o Poder Executivo a terem crescentemente de incorporar os posicionamentos dos magistrados a respeito de diferentes matérias aos seus trabalhos, antecipando julgamentos contrários e eventualmente limitando o seu raio de atuação (STONE; SHAPIRO, 1994; SWEET, 2000). Embora instigante, essa abordagem carece de sistematização empírica e permanece um amplo de campo aberto à análise. A respeito da implementação, finalmente, o foco é examinar se, em qual medida, e sob quais condições as decisões judiciais são cumpridas pelos diferentes órgãos responsáveis por isso. Com inspiração na extensa literatura estadunidense sobre o *implementation problem* (BECKER; FEELEY, 1969; CANON; JOHNSON, 1984; HALL, 2011; ROSENBERG, 1991), esses estudos discutem o impacto de fatores como a legitimidade das cortes, o apoio da opinião pública e a clareza dos julgados, entre outros, sobre a capacidade das decisões judiciais de serem cumpridas (GAURI; STATON; CULLELL, 2015; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013; VANBERG; STATON, 2008).

Como se observa a partir do breve levantamento realizado nas páginas anteriores, embora a área de *comparative judicial politics* seja recente, ela já é bastante ampla e diversificada tanto em suas agendas de pesquisa como em suas abordagens. Como parece óbvio, a classificação proposta é artificial, e muitos trabalhos não podem ser classificados de forma estanque em uma ou em outra linha de pesquisa indicada acima. Na realidade, muitas pesquisas analisam essas questões em conjunto. Por exemplo, há trabalhos que relacionam a amplitude de acesso às cortes ao seu impacto. Outros, por sua vez, buscam explicar a moderação decisória dos magistrados com base nos dilemas de implementação das suas decisões. Outros, ainda, relacionam os diferentes mecanismos de seleção dos magistrados aos seus perfis de comportamento decisório – a própria literatura citada acima a respeito do efeito da regra de nomeação presidencial sobre o comportamento dos magistrados de tribunais superiores ilustra esse ponto. De igual forma, essas

várias linhas de pesquisa se subdividem em diversas questões de interesse dos pesquisadores, cada uma sujeita a diferentes discussões teóricas e abordagens.

Dito isso, dada a amplitude da área, muito resta por ser feito. O exame do caso brasileiro, todavia, seguramente pode servir de instrumento para preencher algumas dessas lacunas. Quer dizer, a análise da atuação do STF e dos demais órgãos do Poder Judiciário no contexto recente de democracia no Brasil pode auxiliar a responder várias questões teóricas da área de *comparative judicial politics*. Por exemplo, pode-se indagar: as decisões do STF têm igual probabilidade de implementação em função das diferentes áreas de políticas públicas ou dos órgãos responsáveis por executá-las? Ainda, os ministros da corte se comportam de forma a defender os interesses dos presidentes que os nomearam? Em caso negativo, como explicar esse padrão destoante da literatura comparada? Em caso positivo, exatamente quais mecanismos (ideologia, lealdade pessoal, socialização no Poder Executivo etc.) explicam isso? Como essas, há muitas outras questões possíveis, tanto aquelas que ajudam a testar e refinar modelos de interesse de pesquisadores de outros países, como aquelas que simplesmente ajudam a entender qual vem sendo o papel do STF na recente democracia brasileira e como ele se situa em relação a outros tribunais semelhantes mundo afora.

3. OS DEBATES SOBRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

Dado esse panorama, como se situa a produção sobre o Supremo Tribunal Federal pelas ciências sociais do Brasil e, em menor medida, dos Estados Unidos? Meu argumento é que, dentre as quatro linhas de pesquisa indicadas acima, duas delas exibem conclusões relativamente claras na literatura, aquelas sobre acesso e impacto. Embora ainda haja alguma controvérsia entre autores, não parece difícil concluir que o acesso ao STF após 1988 é bastante amplo. Isso deriva do hibridismo do modelo de *judicial review* adotado no país, da longa lista de legitimados ativos aptos a propor revisão abstrata de legislação no STF, e do intenso acionamento da corte pelas vias direta e recursal. Esses amplos canais de acesso, por sua vez, municiam o tribunal com processos sobre praticamente todas as áreas de políticas públicas do país, assim conduzindo o STF a se pronunciar – e, por extensão, a participar – em um significativo conjunto de temas de interesse público, produzindo uma corte suprema de alto impacto político no Brasil. Isto é, o impacto

do STF é elevado e isso se deve, em importante medida, ao seu amplo acesso. Isso não significa, contudo, que os debates sobre esses dois temas estejam concluídos na literatura. Na realidade, como discuto abaixo, ainda há aspectos merecedores de atenção sobre o acesso e o impacto do STF. Isso significa apenas que, apesar de alguma controvérsia ainda existir, os achados mais gerais a respeito dessas duas linhas de pesquisa se encontram corroborados por um conjunto não insignificante de pesquisas sobre o tema.

De igual forma, isso implica que há duas discussões com conclusões menos nítidas na literatura, aquelas sobre construção institucional e comportamento decisório no STF. Sobre ambas, por um lado, já se sabe quais foram as principais mudanças institucionais ocorridas na corte de 1988 em diante (reforço da hibridiz, ampliação do acesso e gradativa centralização decisória), qual é o perfil médio dos ministros (elitizado, crescentemente profissionalizado e diversificado), e quais são os padrões decisórios agregados do tribunal (marcados preponderantemente pela moderação e autocontenção, com escassez de opiniões divergentes – embora em ascensão – e pela expressiva presença de “não decisões”). Por outro, os estudos sobre as causas dessas mudanças, incluindo as alterações institucionais e a gradativa mudança no perfil dos ministros, foram relativamente escassos. Em paralelo a isso, há pouca clareza sobre o comportamento decisório individual dos integrantes do STF. Embora haja estudos sobre os seus votos, pouco se integrou à análise o controle da agenda e do fluxo decisório da corte. Com efeito, ainda que os debates a respeito da construção institucional e do comportamento decisório tenham evoluído, eles parecem ter avançado em ritmo mais lento do que aqueles sobre o acesso e o impacto da suprema corte brasileira.

Nas quatro subseções abaixo, reviso o tratamento conferido a cada uma dessas linhas de pesquisa pela literatura em ciências sociais a respeito do STF, com ênfase especial à produção acadêmica do Brasil e, subsidiariamente, à dos Estados Unidos. Essa revisão não almeja ser exaustiva sobre esses temas, antes sendo um apanhado de estudos ilustrativos de tendências da produção acadêmica em relação a esse objeto ao longo das últimas décadas. De igual forma, a classificação dos trabalhos em função dos vários temas não é definitiva ou estanque, servindo apenas ao propósito de exemplificar abordagens e conclusões a seu respeito. Por fim, omissões não significam que atribuo menor importância às pesquisas não citadas: elas resultam, sobretudo, da minha ignorância e da exiguidade de espaço.

3.1. CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL

Iniciando pelo debate sobre a construção institucional do STF, e a exemplo de outras instituições do país, a Constituição de 1988 conferiu novas e importantes atribuições ao tribunal, redimensionando e ampliando a sua missão institu-

cional. Em alguma medida, essa reorientação pode ser compreendida como um reflexo das posições que membros da própria instituição adotaram ao longo do processo de transição, em que eles buscaram promover a imagem do STF como instituição fundamental ao nascente regime democrático do Brasil, distanciando-o de um órgão alheio à realidade nacional como fora visto até então (OLIVEIRA, F., 2004, 2006). Com efeito, o debate realizado no âmbito da Assembleia Constituinte de 1987-1988 sobre as novas atribuições do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro apresentou controvérsias importantes e incluiu a participação de membros da própria corte, além da influência de representantes de inúmeras categorias profissionais ligadas ao mundo jurídico (KOERNER; FREITAS, 2013). A negociação que se seguiu envolveu grande número de propostas, com destaque para aquelas sobre a criação de um novo órgão (um tribunal constitucional propriamente dito, superior ao STF), as diferentes formas de nomeação dos integrantes e de acesso à corte, e os instrumentos processuais à sua disposição.

Grosso modo, o resultado desse processo foi uma espécie de meio-termo entre a história pregressa da corte e as propostas realizadas no âmbito da constituinte a este respeito do controle de constitucionalidade das leis. Por um lado, o STF se manteve no topo da hierarquia judicial brasileira, e os seus integrantes nomeados até então foram mantidos nos seus cargos, bem como a regra de nomeação dos ministros restou inalterada. Por outro lado, a corte absorveu parte importante das atribuições que viriam a ser do tribunal constitucional, e a sua pauta não constitucional foi transferida para um novo tribunal inferior ao STF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Isso deu maior clareza à missão institucional do STF, qual seja, a interpretação judicial da Constituição Federal em última instância. Ao mesmo tempo, a incorporação das novas prerrogativas transformou o STF em um órgão que conjuga as funções típicas tanto de cortes supremas como de tribunais constitucionais. Quer dizer, à hibridez de nosso sistema de controle de constitucionalidade das leis passou a se justapor também a hibridez do próprio órgão de cúpula do judiciário, com o STF assumindo amplas funções tanto em sede recursal como direta (ARANTES, 1997, 2013). Em apertada síntese e sob o risco de simplificação grosseira, as alterações institucionais mais relevantes promovidas pela Constituição de 1988 em relação ao STF podem ser agrupadas nas três seguintes categorias.

Primeiro, houve expressiva ampliação do leque de atores aptos a questionar abstrata e diretamente no STF a constitucionalidade das leis, o que removeu o monopólio gozado pelo Poder Executivo federal desde o regime militar nesse particular. Até 1988, o Procurador-Geral da República (PGR), nomeado pelo Presidente da República e então subordinado a ele, era o único ator autorizado a propor ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) junto ao STF. Desde então, a lista de proponentes dessas ações foi ampliada significativamente para além do PGR, passando a incluir instituições de âmbito nacional (Presidente da República, Mesas Diretoras

da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) e subnacional (Governadores e Mesas Diretoras de Assembléias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal), além de quaisquer partidos políticos com representação congressional, entidades e sindicatos de abrangência nacional, e o próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Essa mudança não apenas aboliu o represamento de ações pelo PGR, mas também produziu um rol de legitimados ativos bastante extenso, como discuto na subseção seguinte.

Paralelamente, e como efeito de alterações que ocorreram no Ministério Público como um todo, o PGR ganhou maior autonomia ante o Poder Executivo, ao qual era até então subordinado. Ele deixou de representar o Poder Executivo federal junto ao STF, sendo essa atribuição transferida ao Advogado-Geral da União, representante máximo da Advocacia-Geral da União, instituição criada para tal fim após 1988. Por sua vez, o PGR foi encarregado de defender a ordem jurídica e os interesses difusos e coletivos, além de manter a titularidade de promover ação penal contra autoridades com foro por prerrogativa de função no STF. Ante uma missão institucional vaga como esta, o ganho da autonomia do PGR – e do Ministério Público de um modo geral – foi substantivo tanto em relação aos patamares anteriores, como também em comparação a outros países com instituições similares⁵.

O segundo grupo de mudanças diz respeito às novas modalidades de acionamento direto do STF, para além das ADIs, que também ampliaram o acesso à corte. A Constituição de 1988 introduziu figuras jurídicas inéditas (mandado de injunção, arguição de descumprimento de preceito fundamental, e ação direta de inconstitucionalidade por omissão), destinadas a suprir lacunas legislativas que inviabilizassem o exercício de direitos fundamentais. Esses novos tipos de ações ampliaram as formas de atuação do STF, permitindo-o atuar como legislador ativo – i.e., como instância apta a regular diretrizes constitucionais mesmo na ausência de legislação específica. Isso difere do papel exercido pelo tribunal até então, em que ele poderia no máximo atuar como legislador negativo, se limitando a vetar provisões legislativas tidas como contrárias à Constituição (CUNHA FILHO, 2011; VIEIRA, 1994).

Finalmente, houve a eliminação de diversas barreiras de acesso ao STF pela via recursal, por onde ocorre o controle difuso de constitucionalidade das leis. Em decorrência da hibridez do sistema de *judicial review* adotado no Brasil, da aceitação da agenda do “acesso à justiça” como sinônimo de democratização do Poder Judiciário e da difusão do uso de instrumentos processuais (inclusive recursos interlocutórios, como o agravo de instrumento e o agravo regimental) no acionamento

(5) Embora existam poucos estudos especificamente sobre o PGR (AMARAL, 2004; COSTA, 2007), há muitas pesquisas a respeito do Ministério Público (ARANTES, 1999; DA ROS, 2010; KERCHE, 2007; MACIEL, 2002; VIANNA; BURGOS, 2005), inclusive em perspectiva comparada (AGUILAR, 2011), todas frisando o expressivo grau de autonomia funcional gozado pela instituição no Brasil.

do tribunal, a pauta do STF passou a ser ditada também por um crescente número de questionamentos constitucionais oriundos de diferentes casos concretos Brasil afora (ARANTES, 1997, 2004; VERISSIMO, 2008). Esses fatores, somados à inexistência – até muito recentemente – de mecanismos de seleção explícita de casos por parte do STF, contribuíram para que a corte passasse a receber anualmente dezenas de milhares de processos por essa via. O resultado disso é uma carga de trabalho que, embora atomizada, é extremamente volumosa e exerce impacto muito significativo sobre o dia-a-dia das atividades do tribunal (ARANTES, 2013).

Embora haja clareza sobre quais foram as alterações ocorridas no STF a partir de 1988, pouco se discutem as causas dessas mudanças e, menos ainda, sua articulação às teorias da literatura comparada sobre empoderamento judicial, a exemplo do *insurance model* e da *hegemonic preservation thesis* citadas acima. O mesmo é verdadeiro em relação aos episódios – tentados e efetivamente realizados – de *court-courbing* no Brasil. Isso envolve práticas pouco ou nada examinadas até então, como a aprovação de emendas constitucionais superadoras de decisões do STF, a aprovação de leis e a apresentação de projetos de lei que visam a diminuir os poderes da corte, e a própria barganha remuneratória dos ministros da corte, entre outros. Com efeito, chega a ser surpreendente que tanto se tenha produzido sobre esse tema em relação a outras cortes na América Latina (CHÁVEZ, 2007; HELMKE, 2002; PÉREZ-LINAN; CASTAGNOLA, 2009, 2016), e que tão pouco tenha sido feito a respeito do STF.

Importantes exceções a essa tendência são os trabalhos de Nunes (2010a, 2010b) e Nunes e Botero (2016). Os autores observam que ao menos duas importantes reformas que confeririam maiores poderes ao STF desde 1988 – a emenda constitucional n. 3, que estabeleceu a ação direta de constitucionalidade (ADC), e a emenda constitucional n. 45, que aprovou a “Reforma do Judiciário” e instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, entre outros – não se alinham facilmente às interpretações do *insurance model* difundidas na literatura (cf. FINKEL, 2008; GINSBURG, 2003; MAGALHÃES, 1999). Ao invés de *incumbents* preocupados em preservar seus interesses frente à incerteza eleitoral, essas reformas buscariam fortalecer o STF para que este auxiliasse diferentes governos em curso a implementar políticas públicas que encontrariam resistência especialmente na base do próprio Judiciário. Quer dizer, a lógica da *insurance* simplesmente não estaria em curso no Brasil.

Contrariamente a essa conclusão, há outra importante e recente exceção à ausência de estudos sobre esse tema. Trata-se da pesquisa de Barbosa (2015), que examinou longitudinalmente a evolução dos poderes formais atribuídos ao STF em função da variação na fragmentação partidária do Brasil, identificando associação positiva entre as variáveis – o que corroboraria as hipóteses da literatura com-

parada sobre o tema. Seja como for, a existência de poucos trabalhos sobre esse tema e a ausência de consenso entre eles sugere que esta é uma linha de pesquisa promissora e que, ao mesmo tempo, requer aprofundamento.

3.2. ACESSO

Ainda que o STF tenha sido objeto de várias reformas ao longo das décadas posteriores a 1988, os principais efeitos da fisionomia institucional da corte se mantiveram relativamente constantes pelo menos desde o início da década de 1990. Um deles diz respeito justamente à segunda linha de pesquisa da área de *comparative judicial politics* no qual as discussões sobre o STF se inserem, a saber, o acesso às cortes supremas. Em síntese, o que a literatura brasileira vem concluindo nesse particular é que o nosso desenho constitucional é extremamente aberto, permitindo amplo acesso tanto pela via direta como pela recursal. O resultado disso é que vem ocorrendo um intenso acionamento do tribunal por esses dois canais, com importantes consequências para sua atuação.

Em relação ao acesso pela via abstrata, chama a atenção que maior parcela dos países europeus e latino-americanos não apresenta um rol de proponentes tão extenso quanto o brasileiro. Esta é a conclusão a que se chega quando se compara a lista de habilitados a propor ações diretamente à suprema corte do Brasil com a de outros países (cf. CARVALHO NETO, 2005; TAYLOR; RÍOS-FIGUEROA, 2006; VANBERG, 1998). Em geral, os agentes a quem se permite a propositura desse tipo de ação nos países europeus, onde se originou esse tipo de arranjo, são representantes dos governos subnacionais (estados, províncias etc.), uma fração (entre um terço e um sexto, geralmente) dos membros da câmara baixa e da câmara alta (caso existente), além do representante do próprio governo federal. Obviamente, esse modelo não é único, havendo variações.

Além desses, a Constituição de 1988 conferiu a outros atores a possibilidade de propor tais ações no Brasil, com as seguintes diferenças em relação ao protótipo europeu: i) o número de parlamentares requerido para propor as ações é menor (ao invés de uma fração relativamente elevada de congressistas, nossa fórmula confere a qualquer partido representado no Congresso Nacional a possibilidade de propor ações, o que é potencializado pela alta fragmentação partidária); ii) além do representante do governo federal, o PGR – imbuído da missão institucional vaga que caracteriza o Ministério Público como um todo – consta na lista; iii) há previsão de associações e entidades nacionais como proponentes de ações (algo presente nas constituições de poucos países, como na Polônia); iv) há autorização explícita ao conselho federal do órgão de classe dos advogados (algo praticamente inexistente em outros países) para propor tais ações.

O resultado disso é um intenso padrão de acionamento do STF por essa via. De outubro de 1988 a agosto de 2016, um total de 5585 ADIs foram propostas junto ao STF questionando a constitucionalidade de leis estaduais (aproximadamente 68% do total) e federais (32%). Em média, isso equivale a cerca de 200 ADIs propostas por ano – 16,7 por mês, ou 3,8 por semana. Exclusivamente contra a legislação federal são, portanto, mais de 60 ADIs propostas em média ao ano, perfazendo mais de uma por semana (ARANTES, 2013; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007). Considerando as elevadas taxas de dominância e de sucesso da Presidência da República na produção legislativa no país (FIGUEIREDO, A.; LIMONGI 1999; 2006), isso significa que o chefe do Poder Executivo no Brasil responde em média a mais de 200 dessas ações contra leis de sua autoria ou iniciativa no decorrer de um único mandato presidencial. Apenas por comparação, entre 2009 e 2013 foram propostas meras 15 ações de revisão abstrata de legislação junto ao Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, o qual possui uma lista de legitimados ativos muito menos generosa que a brasileira (FCC, 2014, p. 14)⁶.

Seguramente, parcela importante da grande demanda observada junto ao STF se deve à amplitude do rol de legitimados ativos adotado no Brasil, bem como às diferenças que a lista brasileira guarda em relação à de outros países. Com efeito, os partidos políticos com representação congressional propuseram cerca de 20% do total de ADIs, ao passo que o PGR propôs 25%, as associações e entidades de classe de âmbito nacional, outros 25%, e a OAB, cerca de 3% das ADIs desde 1988. Pode-se dizer, portanto, que mais de 70% da demanda de ADIs se origina de atores não tradicionalmente previstos nas constituições de outros países. Contribuem para completar o quadro especialmente os governadores estaduais – um dos poucos legitimados ativos presentes tanto no Brasil como na maioria dos países europeus – com cerca de 25% das ADIs propostas, mormente contra leis estaduais. Exclusivamente contra leis federais, os efeitos de nosso arranjo institucional se acentuam, com partidos políticos (responsáveis por aproximadamente 35% das ADIs propostas desde 1988), associações e entidades de classe nacionais (38%), PGR (12%), e Conselho Federal da OAB (4%), totalizando praticamente 90% da demanda de ADIs. Apenas por comparação, os governadores estaduais contestaram a legislação federal apenas esporadicamente, sendo responsáveis por cerca de 5,5% do total das ADIs propostas contra leis federais desde 1988 (ARANTES, 2013; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

(6) Na Alemanha, estão aptos a propor ações de *abstract review* o governo federal, os governos estaduais e um quarto dos membros do parlamento. Caso se somem a essas ações os *constitutional complaints*, que podem ser propostos individualmente pelos cidadãos contra leis (uma prática excepcional, uma vez que esse tipo de ação seria dirigido apenas a decisões judiciais e administrativas), no entanto, a conclusão é diversa. No ano de 2013, houve um total de 33 *complaints* propostos contra leis estaduais e 166 contra leis federais (FCC, 2014, p. 25).

Pela via recursal, a amplitude de acesso ao STF é provavelmente ainda mais impressionante, sendo responsável por produzir uma das supremas cortes com maior carga de trabalho no mundo. Apenas no ano de 2013, por exemplo, o tribunal recebeu cerca de 72 mil novos casos, e julgou – colegiada ou monocraticamente – cerca de 85 mil feitos. Destes, cerca de 95% dos feitos correspondiam a recursos extraordinários, *habeas corpus* e agravos de instrumentos, entre outros. A título de comparação, no mesmo ano a Suprema Corte dos Estados Unidos recebeu pouco mais de 8,5 mil casos, e julgou apenas 79; o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha recebeu 6,6 mil casos, e julgou 6,1 mil; a Suprema Corte da Argentina recebeu 16,5 mil casos e julgou igual quantidade; e a Suprema Corte do México recebeu 6,7 mil casos, e julgou 7,2 mil (DA ROS; TAYLOR, 2016, p. 10). Trata-se, ademais, de transformação drástica pela qual passou o STF desde a promulgação da nova Constituição. No início da década de 1990, por exemplo, o total de feitos recebidos e julgados pelo tribunal não passava de 20 mil casos ao ano⁷.

Essas mudanças no acesso ao STF pelas via direta e recursal, com efeito, o lançaram ao centro do debate político no Brasil, gerando imensa pressão sobre a agenda decisória da corte. Aliado à inexistência de mecanismos formais explícitos de seleção de casos, isso significa que o tribunal vem sendo colocado frente a um leque extremamente amplo de temas a respeito dos quais tem a possibilidade de se pronunciar (ARANTES, 2004; VIANNA et al., 1999). Embora os casos que chegam ao STF sejam proporcionalmente mais focados na discussão sobre regras da administração pública, administração da justiça, questões tributárias e processuais, como a agenda da corte é muito aberta, o fato é que praticamente todos os demais temas – política econômica e social, regulação das relações de trabalho e da sociedade civil, regras eleitorais, entre vários outros – acabam também se fazendo presentes. Isso quer dizer, em última análise, que praticamente inexiste tema saliente a respeito do qual o STF não tenha a oportunidade de proferir uma decisão.

3.3. COMPORTAMENTO DECISÓRIO

Em que pesem essas importantes transformações, os estudos realizados sobre a atuação do STF nos anos seguintes sugeriram que o tribunal teria apequena participação no processo político nacional, uma conclusão que deriva especialmente dos trabalhos que analisaram o comportamento decisório da corte, a terceira linha de pesquisa em meio ao qual o tribunal é estudado. Nesse sentido, examinando o conteúdo da pauta e as decisões proferidas pelo tribunal, uma longa série de trabalhos sugeriu que o STF limitaria sua atuação a temas de importância

(7) Todas as informações discutidas nesse parágrafo a respeito do STF foram extraídas do site da instituição (STF, 2016).

reduzida (questões processuais, tributárias individuais, temas adstritos apenas ao mundo jurídico, à administração da justiça e/ou à racionalização de regras da administração pública, como indicado acima) e, muito especialmente, que o tribunal imporia proporcionalmente poucas derrotas ao governo federal em suas decisões. Isto é, o impulso contramajoritário seria limitado no STF.

Com efeito, uma ampla gama de estudos observa que, além de diversos casos não decididos e/ou arquivados por motivos meramente formais pela corte, em não mais de vinte por cento dos casos o STF exerce de fato seu poder de veto sobre a legislação federal, declarando um dispositivo inconstitucional e/ou suspendendo sua aplicação por meio de decisão liminar (CARVALHO NETO, 2005, 2009; CASTRO, 1997; DA ROS, 2008a; OLIVEIRA, V., 2005; PACHECO, 2006; POGREBINSCHI, 2011; TAYLOR, 2006; TAYLOR; DA ROS, 2008; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007; VIANNA et al., 1999). Encontrados de forma quase consensual na literatura, esses percentuais verdadeiramente não podem ser considerados elevados, mesmo porque eles são ainda menores frente a temas salientes e controversos, como a política econômica. A conclusão, portanto, é que, apesar de o desenho institucional assegurar amplo acesso ao STF, a atuação propriamente política da corte seria limitada. Isso resultaria principalmente da cautela dos integrantes do tribunal, que administrariam com extremo cuidado as relações da corte com o governo federal, contrariando apenas ocasionalmente os seus interesses e mormente em relação a temas de consequências políticas diminutas⁸.

Ainda que esses achados sejam amplamente consensuais na literatura brasileira, vale frisar que o debate sobre comportamento decisório no STF vem sendo pensado majoritariamente de forma agregada, analisando as decisões do tribunal como um todo. Isso significa que há relativa escassez de estudos que analisem em profundidade o comportamento individual dos membros da corte e que, a partir disto, discutam sistematicamente os microfundamentos dessa moderação decisória do STF. Particularmente, não se sabe com a mesma clareza se essa parcimônia decisória é uniforme entre todos os integrantes da corte ou, inversamente, se há diferenças significativas entre eles, bem como por meio de quais procedimentos decisórios estas se expressariam.

(8) Como pondera Kapiszewski (2011) em seu modelo de *tactical balancing* elaborado a partir de análise detalhada do processo decisório no STF em casos salientes de política econômica entre 1985 e 2004, a corte preponderantemente oscila entre a assertividade fraca baseada em preferências individuais dos ministros, na defesa dos seus interesses corporativos, na pressão da opinião pública e da comunidade jurídica, por um lado, e a deferência aos poderes eleitos e o pragmatismo, por outro. Nos 26 casos analisados pela autora, em apenas 5 (19,2%) o STF teria se oposto de maneira firme às leis discutidas. Em tempo, vale lembrar que decisões do STF contrárias aos interesses dos governos estaduais são muito mais frequentes do que as contrárias ao governo federal, tanto em termos absolutos como proporcionais (OLIVEIRA, V., 2009).

Isso é saliente, por exemplo, em relação a uma questão de pesquisa amplamente investigada na literatura comparada, a saber, se os integrantes de cortes supremas apresentam comportamentos decisórios favoráveis aos interesses dos presidentes que os nomearam. A resposta a essa pergunta é frequentemente respondida de forma positiva mundo afora, como atestam os estudos realizados em diversos países que adotam regra de seleção de magistrados de cortes supremas semelhantes à brasileira. Este é o caso dos Estados Unidos, de onde foi inclusive copiada a regra utilizada no Brasil⁹, mas também de outras nações na América Latina, na Europa e na Ásia (HELMKE, 2002; HERRON; RANDAZZO, 2003; MAGALHÃES, 2003; PÉREZ-LIÑAN; CASTAGNOLA, 2009; RAMSEYER; RASMUSEN, 2001; SCRIBNER, 2004). De fato, até se pode afirmar haver certo consenso nessa literatura a respeito do efeito das nomeações realizadas pelos chefes do Poder Executivo (sejam eles presidentes ou primeiros-ministros) sobre o comportamento dos juízes desses tribunais.

Testes sistemáticos dessas hipóteses no âmbito do STF, todavia, são poucos e indiretos. Há, por exemplo, trabalhos que examinam o grau de congruência decisória dos ministros da corte (JALORETTO; MUELLER, 2011; OLIVEIRA, F., 2008, 2012a, 2012b) e outros que identificam os seus padrões ideológicos ao longo do espectro unidimensional entre esquerda e direita (DESPOSATO; INGRAM; LANNES, 2015; FERREIRA 2013; LEONI; RAMOS, 2006). Em geral, os achados destes indicam o reduzido alinhamento ideológico dos ministros do STF e, sobretudo, a presença de elevado consenso decisório entre eles, formado especialmente a partir dos votos dos relatores. Isto é, os casos em que os integrantes do STF discordam são proporcionalmente poucos e, mesmo quando há divergência, dificilmente elas dividem a corte, antes sendo uma manifestação de um único voto divergente, geralmente do ministro Marco Aurélio. Como resultado, o principal preditor dos votos é a orientação conferida ao caso pelo relator, cuja opinião prevalece na ampla maioria das decisões. Isso sugeriria, finalmente, que os ministros se comportariam de forma muito semelhante uns aos outros, provendo fraco ou inexistente apoio empírico à assertiva de que os ministros se comportariam de forma a favorecer os interesses dos presidentes que os nomearam¹⁰.

(9) Embora seja uma cópia da regra estadunidense, o tamanho da maioria legislativa necessária para confirmação da indicação presidencial pelo Senado nos Estados Unidos (3/5 dos votos) é ligeiramente maior do que no Brasil (maioria absoluta, i.e., mais do que 1/2 dos integrantes).

(10) Parte da literatura sugere que teria ocorrido uma mudança de perfis dos indicados ao STF após 2002, o que teria contribuído para o surgimento de uma clivagem no tribunal entre os nomeados antes e depois desse período (DESPOSATO; INGRAM; LANNES, 2015; KOERNER, 2013). A conclusão, no entanto, é controversa, particularmente porque outros trabalhos não a corroboram ou a identificam com apenas uma pequena magnitude (FERREIRA, 2013; JALORETTO; MUELLER, 2011; OLIVEIRA, F., 2008, 2012a, 2012b; LEONI; RAMOS, 2006).

A meu ver, contudo, esses achados não autorizam essa conclusão. Isso ocorre porque parte desses estudos que afirmam haver alto grau de consenso no STF examinaram os votos individuais dos ministros em decisões colegiadas e os interpretaram como sinônimo dos seus comportamentos individuais. Embora os primeiros sejam *proxies* adequados dos últimos em um contexto como o da Suprema Corte dos Estados Unidos, não parece que este seja necessariamente o caso no Brasil. Isso ocorre porque há uma série de condições lá que não se reproduzem aqui. Estas incluem justamente a inexistência da figura do ministro relator, bem como do pedido de vista e da decisão monocrática, além da existência de regras decisórias mais estáveis e claras – incluindo um mecanismo explícito de seleção de casos (*writ of certiorari*) – e uma carga de trabalho substancialmente menor. O fato de as regras decisórias diferirem sugere, em especial, que o leque de comportamentos decisórios relevantes é muito maior no Brasil do que nos Estados Unidos, e, portanto, que os votos individuais em casos de divergência capturam apenas uma parcela dessa dinâmica.

Consequentemente, é fundamental integrar às análises do comportamento decisório do STF os mecanismos de controle da agenda decisória do tribunal. A extensa literatura no Brasil que examinou o funcionamento interno da corte atribui largo efeito desses procedimentos sobre suas decisões (ALVES, 2006, 2009; ARGUELHES; RIBEIRO, 2015; DA ROS, 2008b, 2010a; LEWANDOWSKI, 2014; OLIVEIRA, F., 2008, 2012a, 2012b; PACHECO, 2006; VERÍSSIMO 2008). Entre outros, eles incluem o controle do *timing* de inclusão dos casos na pauta de julgamentos por relatores e presidentes do tribunal, a possibilidade de pedidos de vista por qualquer um dos demais ministros sem cumprimento claro da regra de devolução dos casos para julgamento (o que, na prática, transfere o poder de agenda sobre os casos do relator ao ministro que pediu vista), as decisões individuais finais de casos pelos relatores em diversas ocasiões (vale lembrar que mais de 90% dos casos são julgados monocraticamente pelo relator), o peso do encaminhamento dado aos casos pelos relatores sobre os votos dos demais ministros, os casos de não decisão da corte (com ações permanecendo por anos sem qualquer posicionamento da corte, até mesmo em sede de liminar), entre outros. Todos esses fatores são, ainda, agravados pela existência de uma carga de trabalho espantosa em termos comparativos, o que incrementa os custos de divergência na mesma medida (cf. EPSTEIN; LANDES; POSNER, 2011, 2013).

A forte convergência decisória capturada nos bancos de dados que analisam os votos individuais dos ministros do STF pode esconder, portanto, um significativo espaço de discricionariedade na condução dos trabalhos da corte. Este inclui o controle da pauta de julgamentos individualmente pelos membros do tribunal, especialmente os relatores dos casos, produzindo decisões centradas em nulidades processuais – quase sempre decididas consensualmente, diga-se – em razão do longo tempo sem apreciação dos casos. Em outra pesquisa, por exemplo, observei que mais da metade das 337 ADIs propostas contra medidas provisórias entre 1988

e 2007 foi considerada prejudicada em razão da mera passagem do tempo pela unanimidade dos ministros do STF (DA ROS, 2008a, 2010c)¹¹. De forma a testar adequadamente hipóteses sobre o comportamento decisório no STF, portanto, deve-se ter clareza que esse comportamento não pode ser capturado apenas por meio do cômputo dos seus votos individuais em casos de divergência mínima. A análise deve abarcar, conseqüentemente, o vasto espectro de interações estratégicas que ocorre entre os ministros em todas as etapas anteriores ao julgamento final dos casos, eis que estas são determinantes do conteúdo final deste. Trata-se, portanto, de integrar à análise o intrincado processo de agregação de preferências no STF, ao invés de interpretar os posicionamentos observados ao final desse longo processo de tomada de decisão como sinônimos dessas preferências¹².

3.4. IMPACTO

O debate acima conduz, por sua vez, à quarta e derradeira linha de pesquisa em meio à qual o estudo do STF pode ser inserido, o seu impacto político. Apesar das novas e poderosas funções atribuídas ao STF, bem como do seu expressivo volume de trabalho, parte importante dos estudos tendeu a ler a sua participação no processo político nacional como diminuta, ficando muito aquém do esperado. Parte do problema dessas leituras resulta das expectativas colocadas sobre a instituição, o que decorre das lentes teóricas a partir das quais a corte foi examinada. Com efeito, diversos desses estudos interpretam a atuação da corte quase exclusivamente sob a ótica da chamada “judicialização da política”, no mais das vezes dando a entender que o tribunal brasileiro estaria na contramão de uma alegada tendência de “expansão global do poder judicial”, para utilizar as expressões popularizadas por Tate e Vallinder (1995). Apesar de amplamente citado, todavia, o raciocínio desses autores é relativamente simples e não comporta boa parte das conclusões que alguns analistas brasileiros extraíram de sua obra. Para os primeiros, a judicialização da política é um processo duplo, caracterizado pela crescente influência das instituições do sistema de justiça e de seus operadores sobre o universo político. Nesse caso, a expressão pretende significar tanto os casos de expansão da área de atuação dos tribunais e dos juízes – que passam a interferir sobre decisões outrora exclusivas dos poderes representativos – como também a

(11) Na maior parte desses casos, o transcurso do tempo sem decisão pelo STF permite que o Congresso Nacional se posicione sobre a medida provisória, com a decisão posterior do tribunal simplesmente deferindo esta, ainda que as ADIs questionassem justamente se a matéria poderia ser objeto ou não de medida provisória em primeiro lugar (DA ROS, 2010a; ver também KAPISZEWSKI, 2012; PACHECO, 2006).

(12) A literatura sobre comportamento decisório judicial analisa, portanto, não apenas os votos individuais dos juízes, mas também os mecanismos de retardamento de decisões e de não decisão das cortes, naquilo que se convencionou chamar modelo estratégico de comportamento judicial (EPSTEIN; KNIGHT, 1998, 2000).

propagação dos métodos judiciais de decisão para outras arenas que não apenas as cortes (VALLINDER, 1995). As causas e condições imediatas desse processo de expansão global do poder judicial estariam ligadas a fatores amplos e largamente estruturais, como a emergência da democracia em países anteriormente autocráticos, a existência de regimes políticos com separação de poderes, o uso de tribunais por grupos de interesse e pela oposição, a carência de efetividade das instituições majoritárias, entre outros (TATE, 1995)¹³.

Partindo dessa matriz, a agenda de pesquisas de parcela significativa da literatura brasileira se direcionou a compreender se esse diagnóstico alegadamente generalizado sobre a atuação dos Judiciários identificado por Tate e Vallinder (1995) estaria ou não em curso também no Brasil. De posse de dados sobre decisões do STF – e sem, no entanto, realizar qualquer comparação com tribunais congêneres de outros países ou com épocas pregressas do país – muitos desses estudos quase invariavelmente concluem pela inexistência ou timidez do processo de judicialização da política no Brasil. Em grosseira síntese, afirma-se que o impacto político do STF seria reduzido porque os percentuais de decisões do tribunal contrárias aos interesses dos diferentes governos federais seria pequeno, não passando dos 20% identificados acima.

Assim, o tratamento conferido ao manancial de informações disponíveis sobre as decisões do STF é quase binário, servindo apenas para inferir que o Brasil destoaria da alegada tendência de fortalecimento das instituições judiciais supostamente em curso mundo afora. Contraindo-se ao invés de se expandir – e a despeito tanto de seu novo arranjo institucional como da constatação do crescimento vertiginoso de seu volume de trabalho a partir de 1988 – o ápice hierárquico do Poder Judiciário brasileiro demonstraria comportamento distante do esperado de uma instituição de sua envergadura, haja vista o diagnóstico global em que se assentam tais análises, bem como a alegada deferência do tribunal brasileiro aos poderes representativos e a limitada saliência dos temas tratados em suas decisões.

Diferentemente da maior parte da literatura sobre o tema, no entanto, afirmo que essa cautela exercida pelos ministros do STF ao julgar tais casos não pode ser entendida como sinônimo de reduzida saliência política da corte, tampouco autorizando o diagnóstico de timidez do processo de judicialização da política no país. O que esses percentuais reduzidos nos dizem é apenas que o patamar de interferência política do mais alto tribunal do país em relação à atividade legislativa em âmbito federal é relativamente baixo em relação ao que ele poderia ser (isto é,

(13) Esse diagnóstico não é exclusivo de Tate e Vallinder (1995), também podendo ser encontrado em Holland (1991), Stone (1994), Sweet (2000), e, mais recentemente – embora de forma mais sofisticada e abrangente – Hirschl (2004, 2008). A despeito desses trabalhos, nossa opção por enfatizar nesta revisão a obra de Tate e Vallinder (1995) decorre de sua ampla circulação na ciência política brasileira.

ante o universo de ações propostas), mas não em termos comparativos ou absolutos¹⁴. Vale observar que percentuais reduzidos dessa magnitude são encontrados em diversos estudos citados acima via levantamentos que englobam milhares de ações propostas junto ao STF. O julgamento favorável de dez, quinze ou vinte por cento de tais ações significa, portanto, que há centenas (ou pelo menos dezenas) de situações em que o STF funcionou como efetiva instância de veto às iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo das duas últimas décadas no Brasil.

O impacto político do tribunal está muito longe de ser reduzido, especialmente levando em conta o curto período de atividades da corte com a configuração institucional atual. Desde 1988, mais de 200 dispositivos legais de leis federais, emendas constitucionais e medidas provisórias foram vetados por decisões definitivas e liminares do STF apenas em casos de ADIs (TAYLOR, 2006, 2007, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007). Trata-se seguramente de um número expressivo, inclusive em comparação aos observados em tribunais de democracias consolidadas. Cito dois exemplos famosos. Em mais de duzentos anos de história, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucionais 174 leis federais (O'BRIEN, 2008, p. 31). Já o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha foi responsável por declarar inconstitucionais 190 leis federais entre 1951 e 1990, como consta no capítulo dedicado ao país no amplamente citado livro de Tate e Vallinder (cf. LANDFRIED, 1995, p. 309).

Em termos absolutos e comparativos, portanto, é no mínimo temerário afirmar que o STF é uma instituição de diminuto impacto sobre o processo político nacional ou que o processo de judicialização da política não estaria em curso no país. Para que se tome outro exemplo de área controversa de atuação tanto da Presidência da República como do STF, o levantamento de Da Ros (2008a) sobre os casos de ADIs que julgaram medidas provisórias constatou que em apenas 14,2% dos casos as iniciativas diretas do presidente brasileiro foram obstaculizadas pelo tribunal. Isso significa que em 48 casos, de um total de mais de trezentas ações ajuizadas entre 1988 e 2007, o STF atuou efetivamente como ponto de veto, parcial ou integralmente, ao uso do poder de decreto pelo Poder Executivo no Brasil. Se, por um lado, os percentuais de decisões contrárias aos interesses do governo federal são baixos como nos demais estudos, por outro, uma comparação rápida com a realidade estadunidense sugere que a frequência com que o STF se coloca

(14) A observação de Arguelhes e Ribeiro (2013) a respeito da conclusão de Pogrebinschi (2011) de que o STF seria comedido e deferente ao Congresso porque julgou apenas 13% das ADIs propostas contra leis federais procedentes em parte ou todo é ilustrativa do raciocínio que proponho: “Ao fazer esta inferência, a autora parte do princípio de que 13% é um percentual baixo. Vale notar, porém, que este não é necessariamente o caso. ‘Alto’ e ‘baixo’ são juízos relativos, e esta premissa precisaria ser de alguma forma justificada – por exemplo, com base em comparações controladas com outros países, ou com outros períodos da história do país” (ARGUELHES; RIBEIRO, 2013, p. 88).

como entrave aos interesses da presidência não pode ser considerada diminuta. Adotando os estudos de Howell (2003) e Moe e Howell (1999a, 1999b) como fontes de dados para o controle exercido por todo o Poder Judiciário federal norte-americano¹⁵ sobre *executive orders* no período entre 1942 e 1996¹⁶, observa-se grande diferença entre aquela realidade e a do Brasil. Por lá, tais decretos foram questionados judicialmente em exatas 86 ações, com 14 delas resultando em derrota do presidente norte-americano, o equivalente a 16,1% do total. O percentual é, com efeito, muito parecido com o encontrado no Brasil. Apesar da semelhança, a frequência com que o chefe de governo foi derrotado quando submetido ao controle judicial de constitucionalidade em cada país é muito distinta. Nos Estados Unidos, houve 0,26 derrotas de decretos presidenciais nos tribunais por ano (i.e., um insucesso a cada quatro anos), enquanto no Brasil o mesmo índice atinge 2,53 derrotas por ano apenas via ADIs no STF (i.e., cerca de cinco insucessos a cada dois anos). Trata-se, conseqüentemente, de taxa quase dez vezes superior no Brasil em relação àquela verificada nos Estados Unidos¹⁷.

Parece claro que essas importantes diferenças de *performance* possam ser atribuídas às distinções entre os sistemas de controle judicial de constitucionalidade de leis de cada país. Mais do que a diferença entre um sistema difuso de *judicial*

(15) Os estudos de Moe e Howell (1999a, 1999b) e Howell (2003) são especialmente interessantes porque os autores não se atêm apenas ao papel da Suprema Corte dos Estados Unidos nesse particular, estendendo sua análise para o controle exercido por todo Poder Judiciário federal norte-americano sobre *executive orders*. Este é certamente um indicador mais adequado do controle judicial de constitucionalidade exercido sobre o poder de decreto do Poder Executivo daquele país porque a Suprema Corte estadunidense possui ampla discricionariedade quanto ao controle de sua agenda, somente julgando pouquíssimos (em média, menos de uma centena) casos por ano dentre os milhares que até ela chegam anualmente pelo sistema recursal, única via de acionamento de *judicial review* no país.

(16) Embora pouco discutidas na literatura comparada até muito recentemente, as *executive orders* operam na prática como o poder de decreto do presidente norte-americano. Antes de serem instrumentos insignificantes, elas foram responsáveis por iniciativas controversas, como a legislação ambiental, a desagregação racial das Forças Armadas, a nacionalização de empresas estratégicas, a federalização da guarda nacional, políticas de ação afirmativa, diversas ações na área de *health care*, e inclusive a recente criação de tribunais de exceção para os estrangeiros acusados de terrorismo, entre várias outras iniciativas (CHEIBUB; LIMONGI, 2010; HOWELL, 2003; MAYER, 2001).

(17) De pronto, cumpre observar que a significativa diferença encontrada entre os dois países não pode ser atribuída ao menor ou maior uso dos decretos pelo presidente de cada país. Isto é, a variação em “vetos judiciais” não pode ser explicada pela variação no uso de decretos presidenciais. Nesse sentido, os dados existentes atestam que os diferentes presidentes norte-americanos se valeram com mais frequência de *executive orders* do que os presidentes brasileiros de medidas provisórias. De acordo com o estudo de Howell (2003), foram editadas aproximadamente 4.000 *executive orders* entre 1942 a 1996, o equivalente a cerca de 74 novos decretos por ano. No Brasil, entre 1988 e 2006, foram editadas 943 novas medidas provisórias, perfazendo média pouco superior a 49 novos instrumentos normativos dessa natureza editados por ano (cf. FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

review, como o estadunidense, e um dito híbrido, como o brasileiro, o fato de o STF apresentar uma configuração institucional de acesso fácil a uma variedade de atores o expõe a um número igualmente significativo de demandas a respeito das quais suas decisões deverão se pronunciar. Ao permitir que amplo rol de agentes questione direta e abstratamente no mais alto tribunal do país se determinada lei ou norma se coaduna ou não com a Constituição, o sistema brasileiro torna possível que leis federais, decretos presidenciais e até emendas constitucionais sejam questionadas a todo tempo junto ao mais alto tribunal do país, incrementando em igual medida as chances de o STF exercer significativo impacto político no país (TAYLOR, 2006, 2008; TAYLOR; RÍOS-FIGUEROA, 2006).

O fato de os ministros do STF julgarem com parcimônia os muitos casos que a eles chegam não implica, portanto, amesquinamento da atuação do órgão ou, para utilizar o jargão, processo de reduzida judicialização da política no país. Na realidade, o acionamento rotineiro do tribunal por diversos partidos políticos representados no Congresso Nacional (o que é, novamente, potencializado pela elevada fragmentação partidária congressual), grupos de interesse, associações de classe e entes subnacionais em meio a um regime democrático marcado pela separação de poderes e pelo federalismo parece satisfazer perfeitamente o receituário das causas da judicialização da política indicado justamente por Tate (1995) na obra de referência sobre o tema. Pode-se afirmar, portanto, que os integrantes do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro julgam proporcionalmente poucas ações contra os interesses dos poderes representativos justamente porque eles as recebem em expressiva quantidade. Isto é, a cautela decisória dos ministros do STF e a saliência política da corte coexistem, ao invés de se anularem.

O dilema institucional do tribunal brasileiro no contexto recente de democracia, com efeito, tem sido o de utilizar com bastante prudência os poderosos instrumentos recebidos da Constituição de 1988, evitando, assim, atritos frequentes com as forças políticas majoritárias, o que poderia resultar em danos à própria autonomia do tribunal¹⁸. Este é, em síntese, o padrão de acomodação decisória, profissionalização judicial e estabilidade institucional observado no STF nos estudos comparativos de Kapiszewski (2012, 2013), o qual difere do padrão de enfrentamento decisório, politização judicial e instabilidade da corte congênere da Argentina¹⁹.

(18) Como Carvalho Neto (2005, p. 141) observa, “a literatura é taxativa (...) quanto ao comportamento respeitoso que os Tribunais Constitucionais deferem aos poderes representativos, principalmente, ao Poder Executivo, seja ele um Gabinete Parlamentar ou uma República Presidencialista. A história está repleta de exemplos em que o acirramento entre esses poderes não produziu saldo positivo para o Judiciário”. Os trabalhos de Helmke (2002) e Clark (2010), por exemplo, respectivamente sobre Argentina e Estados Unidos, ilustram claramente a afirmação do autor.

(19) A respeito da profissionalização dos ministros do STF, ver Santos e Da Ros (2008) e Da Ros (2010b, 2012). Sobre a relativa falta de controvérsia das nomeações ao tribunal, a qual

Esse padrão de acomodação decisória, frise-se, não constitui nenhuma singularidade brasileira ou excepcionalidade do STF, sendo na realidade prática comum a diversos tribunais de mesma envergadura mundo afora. O livro clássico de McCloskey (1960) sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, retrata a instituição nesses exatos moldes, sugerindo que o tribunal historicamente teria evitado casos de maior repercussão, colocando-se como óbice apenas tópico e esporádico às políticas públicas de maior interesse das coalizões governistas, assim preservando sua legitimidade institucional. Dinâmica similar pode encontrar-se ainda em países como Alemanha (VANBERG, 2005), Portugal e Espanha (MAGALHÃES, 2003), África do Sul (ROUX, 2009), e Chile (COUSO, 2003; HILBINK, 2007), entre outros. O que há de relativamente distinto no Brasil é a imensa demanda decisória a que o STF é submetido – que decorre da sua formatação institucional, que prevê amplo acesso ao tribunal, mas retira-lhe mecanismos formais de seleção de casos²⁰, o que acaba gerando expectativas igualmente grandes e mesmo irreais em relação à sua atuação – e não a parcimônia de seus julgadores.

Ainda assim, a despeito da cautela dos ministros do STF ante o elevado número de questões a eles submetidas, diversos temas muito relevantes politicamente acabaram sofrendo o impacto da atuação do tribunal. Isso, por sua vez, contribuiria para fragmentar especialmente o processo de implementação das políticas públicas no país (TAYLOR, 2006). Como exemplos, cito as alterações de regras eleitoras realizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e avalizadas pelo STF (MARCHETTI, 2012, 2013; MARCHETTI; CORTEZ, 2009), o processo gradual de limitação do uso de medidas provisórias pelo STF, o qual teve diversas de suas posições incorporadas à emenda constitucional n. 32, que alterou o funcionamento do poder de decreto do presidente brasileiro (DA ROS, 2008b; MACHIAVELI, 2009; SOARES, 2016), a interferência do STF em matérias *interna corporis* do Congresso Nacional (ARAGÃO, 2013), as várias decisões sobre as reformas previdenciária e agrária, bem como sobre a instituição de tributos (TAYLOR, 2008), sobre políticas de ação afirmativa e de igualdade de gênero (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013) e sobre prerrogativas do funcionalismo público no país (OLIVEIRA F., 2016), além de casos em que os julgados da corte resultaram em aprimoramento da legislação ordinária (POGREBISNCHI, 2011), entre outros.

Esses e outros casos sugerem que o STF se encontra muito distante de ter impacto reduzido sobre o conjunto de práticas e instituições que integram a recen-

acaba contribuindo para a moderação e profissionalização n no perfil dos indicados à corte, ver Llanos e Lemos (2013).

(20) Convém lembrar que mecanismos de seleção de casos no STF foram previstos na emenda constitucional n. 45, de 2004. Que seja do conhecimento dos autores, e em que pese a ausência de estudo a seu respeito, seu uso pelo STF tem sido limitado e tampouco afeta os inúmeros casos que a ele chegam pela via abstrata, como as ADIs.

te democracia brasileira²¹. Na realidade, diversos dos temas que foram objeto de atuação do STF permitiriam constatar que existe, na realidade, um cenário de judicialização da “mega-política” (HISCHL, 2008) ou de “regulação judicial da política” (FEREJOHN, 2002) no Brasil atual. Esse processo, por sua vez, seria reforçado pelo protagonismo midiático da corte e de seus integrantes, que estabeleceriam uma fonte adicional de legitimidade do tribunal (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013; INGRAM, 2017 [no prelo])²².

4. AONDE VAMOS A PARTIR DAQUI? PROPOSTAS DE AGENDAS FUTURAS DE PESQUISA SOBRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O amplo esforço de compreensão da atuação do STF realizado pelas literaturas brasileira e norte-americana ao longo dos últimos anos desvendou importantes aspectos da atuação da corte. Com efeito, há temas que parecem muito menos controversos hoje do que há alguns poucos anos atrás. Nesse particular, merecem destaque conclusões a respeito da natureza híbrida do controle judicial de constitucionalidade das leis adotado no Brasil (ARANTES, 1997; NAVIA; RIOS-FIGUEROA, 2005), a extensão da lista de legitimados ativos aptos a iniciar revisão abstrata de legislação no âmbito do STF e seu impacto sobre a agenda da corte (CARVALHO, 2009; TAYLOR, 2008; TAYLOR; RÍOS-FIGUEROA, 2006), a elevada

(21) No período pré-2002, vale a lembrança de Taylor (2007, p. 233) de que “das 10 principais iniciativas políticas aprovadas durante o governo Fernando Henrique, todas foram contestadas de alguma forma pelo Judiciário, e sete das 10 foram alteradas ou atrasadas de alguma maneira no STF. Em outras palavras, nem toda proposta do governo foi contestada judicialmente, mas as mais importantes e contenciosas certamente o foram, e com algum sucesso”. Em tempos mais recentes, pode-se lembrar dos casos em que o STF realizou audiências públicas sobre a realização de pesquisas com células-tronco, sobre políticas de ação afirmativa nas universidades federais, além de objetar diversos aspectos das sucessivas reformas do sistema previdenciário (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). Por fim, ao argumento – levantado especialmente por Pogrebinschi (2011) – de que o peso político do STF seria reduzido porque as suas decisões teriam vida curta, uma vez que seriam alteradas ou superadas por decisões ulteriores do Congresso Nacional, informamos apenas que o clássico artigo de Dahl (1957) – atualizado e sofisticado por Clark (2010) – demonstra que o mesmo processo ocorre também em relação à Suprema Corte dos Estados Unidos. De fato, pouquíssimas decisões do tribunal estadunidense (e especialmente em relação a temas politicamente salientes) não sofreram alteração congressional após proferidas.

(22) Para leitura semelhante, veja-se Vieira (2008), que consagrou a expressão “supremocracia”.

carga de trabalho do Poder Judiciário brasileiro como um todo e do STF em particular (ARANTES, 2004; CASTRO, 1997), os usos da arena judicial por partidos políticos da oposição e grupos de interesse (TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008; TEIXEIRA, 1997), e as importantes consequências da atuação da corte sobre um número extenso de políticas públicas de relevo (KAPISZEWSKI, 2011; TAYLOR, 2007), entre vários outros²³.

Correndo o risco de ser repetitivo, isso significa que duas das quatro linhas de pesquisa em meio às quais o STF pode ser analisado na área de *comparative judicial politics* estão mapeadas com relativa clareza na literatura: acesso e impacto. O primeiro pode seguramente ser descrito como bastante amplo, e o segundo como elevado, em parte justamente por causa da amplitude do primeiro. Isso não significa, no entanto, que outras questões mais específicas dessas agendas de pesquisa se encontrem respondidas. Ao contrário, esse diagnóstico geral mais ou menos bem delineado permite que se aprofundem outros temas, detalhando-o e conferindo-lhe maior densidade.

Em relação ao acesso, temas merecedores de maior atenção incluem, por exemplo, explicações para a flutuação do acionamento do tribunal ao longo do tempo em função das diferentes administrações presidenciais e forças de oposição (e.g., TAYLOR; DA ROS, 2008), dos múltiplos instrumentos processuais disponíveis (há muito foco em ADIs, mas poucos estudos que integrem à análise mandados de injunção [Mis], arguições de descumprimento de preceito fundamental [ADPFs], mandados de segurança [MSs] impetrados contra atos de autoridades e mesmo Inquéritos [INQs], e ações penais originárias [APOs], por exemplo), e dos efeitos das várias reformas (a exemplo da promulgada em 2004) sobre o acionamento do tribunal por meio do sistema recursal (cf. DA ROS; TAYLOR, 2016). Sob o prisma do impacto, além de computar os efeitos de todos os outros tipos de ação propostas acima além das ADIs (i.e., MIs, ADPFs, MSs, INQs, e APOs), sugiro que se examinem concretamente os diferentes ritmos de implementação dos julgados da corte (tanto os oriundos de controle concreto como de controle abstrato de constitucionalidade das leis), e que se integre de forma mais clara o STF (e o judiciário em geral) às pesquisas sobre *policy-making* e capacidade governativa no Brasil (como já vem sendo sugerido por outros autores, cf. MADEIRA, 2013; PERES; CARVALHO, 2012; TAYLOR, 2007), examinando-se inclusive o seu impacto indireto sobre as etapas anteriores ao processo decisório propriamente dito (i.e., a definição de problemas, a formação da agenda e, muito especialmente, a especificação de alternativas).

(23) Embora não adstritos ao STF, se incluem aqui também os trabalhos que constatarem a crescente profissionalização e diversificação dos universos jurídico e judicial no Brasil (e.g., ALMEIDA, 2010; BONELLI, 2002; ENGELMANN, 2007; SADEK, 2006; VIANNA et al., 1997).

Apesar dessas lacunas menores em meio aos debates já minimamente esclarecidos sobre acesso e impacto no STF, sugiro haver duas outras agendas de pesquisa em relação às quais as conclusões são ainda menos nítidas: construção institucional e comportamento decisório (particularmente o individual). No que se refere ao primeiro, embora sejam sabidas as principais alterações realizadas na fisionomia institucional do STF desde 1988, são escassas as discussões a respeito das causas dessas mudanças – e, particularmente, em vista de por quais teorias já existentes sobre o tema na literatura comparada elas poderiam ser explicadas, à exceção dos trabalhos recentes de Nunes (2010a, 2010b) e Barbosa (2015). Isso é especialmente válido para temas correlatos a este, como a chamada *politics of appointments* (o processo por meio do qual os diferentes Ministros ascendem à corte, exceção feita a Llanos e Lemos [2013]) e para os episódios de *court-curbing* (os quais ainda sequer foram propriamente mapeados no país). Em relação ao segundo debate, muito embora os percentuais agregados de decisões do STF contrárias aos interesses das diferentes esferas de governo em sede de ADIs sejam conhecidos, pouco se parece saber exatamente sobre como e por que esses resultados foram gerados no complexo processo de agregação de preferências da corte. Daí decorre minha sugestão, descrita na seção anterior, de incorporar os mecanismos decisórios do tribunal de forma a capturar os comportamentos decisórios individuais para além dos votos proferidos pelos ministros em votações não consensuais. Esses temas, parece-me, constituem agendas promissoras de pesquisa sobre o tribunal ao longo dos próximos anos.

Por fim, embora essas quatro agendas de pesquisa possam ser separadas para fins analíticos, essa divisão é obviamente artificial, havendo espaço para combinar essas análises em uma única pesquisa. Por exemplo, embora existam poucas análises, chama a atenção a carga de trabalho do STF em relação aos instrumentos processuais introduzidos na Constituição de 1988 que o colocaram no papel de legislador ativo (MIs, ADPFs e ADIs por omissão). Desde a promulgação da Constituição, foram propostos mais de 6 mil mandados de injunção, quantidade superior inclusive à de ADIs propostas no mesmo período. Os números agregados de MIs, no entanto, camuflam uma importante diferença em relação às ADIs. Ao passo que a propositura das últimas se distribui de forma mais ou menos uniforme ao longo do tempo, o acionamento da corte por meio de MIs é extremamente heterogêneo. Em média, apenas algumas dezenas de MIs foram propostos por ano até 2007. A partir do ano seguinte, no entanto, o STF conferiu nova sistemática a essa ação (CUNHA FILHO, 2011), o que o fez alcançar mais de mil MIs propostos em alguns anos individuais, como em 2009 e 2010²⁴.

Isso sugere uma importantíssima e até então pouco examinada relação entre o comportamento decisório do tribunal e o seu acesso, com consequências

(24) Cf. nota de rodapé nº 7.

igualmente importantes para os debates sobre o seu impacto político e processo de construção institucional, na prática integrando todos os temas propostos acima em uma única análise. Por um lado, isso significa que o entendimento sobre o acesso à corte passa pela compreensão de o quão receptivo o tribunal é frente às diferentes demandas, limitando ou estimulando seu uso pelos demandantes, com reflexos importantes sobre a sua carga de trabalho. Por outro lado, isso implica que parte do impacto das cortes é também uma função do uso concreto desses instrumentos. Isto é, a possibilidade de um tribunal impactar de forma positiva (e não somente negativa) a legislação passa também por como os seus integrantes se comportam frente ao maior ou menor leque de instrumentos formalmente disponíveis. O maior ou menor uso desses instrumentos é, invariavelmente, uma função das decisões dos magistrados. Por outro lado, ainda, a decisão de uma corte se tornar mais ou menos receptiva frente a determinado tipo de demanda deve ser compreendida como parte de um processo de construção institucional endógena das cortes, tema que recentemente vem ganhando algum destaque na literatura²⁵.

De forma mais ampla, parece haver um contraste entre a elevada atenção acadêmica concedida ao STF, por um lado, e o leque relativamente minguado de abordagens teóricas empregadas em seu exame, por outro. Como salientado acima, os argumentos desenvolvidos por Tate e Vallinder (1995) são bastante simples e mesmo pouco precisos na identificação das causas e efeitos da dita judicialização da política²⁶. Ao se enfatizar essa perspectiva, todavia, parcela importante dos analistas brasileiros acabou se voltando a um debate acadêmico relativamente empobrecido e que pouco contribui para elucidar vários temas caros à subdisciplina de *comparative judicial politics*, como o comportamento judicial, a seleção dos magistrados, as interações estratégicas entre Poder Judiciário e demais órgãos do Estado, a implementação das decisões judiciais, a mobilização do direito, o ativismo judicial, a independência, e a responsabilização dos juízes individuais e do Poder Judiciário como um todo, entre vários outros²⁷.

(25) Exemplos dessa abordagem incluem Arguelhes e Ribeiro (2016), Bogéa (2016), e Nunes e Botero (2016), entre outros.

(26) Com efeito, os trabalhos mais recentes sobre o tema buscam dar contornos mais bem delimitados ao próprio conceito de judicialização da política sem descartá-lo de todo, apenas tomando mais cuidado para distingui-lo daquilo que Tate e Vallinder (1995) chamaram de “expansão global do poder judicial”, assim como de outros conceitos próximos, como os de ativismo e independência judiciais (cf. KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2008).

(27) Convém observar que essas carências teóricas nos estudos sobre o STF e demais instituições do sistema de justiça brasileiro vêm sendo notadas por pesquisadores da área pelo menos desde o princípio dos anos 2000 (e.g., CARVALHO NETO, 2004; KOERNER, 2007; KOERNER; MACIEL, 2002). Isso não significa, no entanto, que estudos a partir dessas outras perspectivas teóricas não existam, mas tão somente que a sua participação tem sido proporcionalmente reduzida na subdisciplina em comparação com os trabalhos inspirados na discussão sobre a judicialização da política no Brasil.

Especialmente do ponto de vista da literatura produzida no Brasil, a ampliação do leque teórico a partir do qual examinar o STF parece fundamental para melhor compreender como funciona a instituição. De igual forma, é profunda a necessidade de trabalhos comparativos nesse particular. Muitas conclusões poderiam ter sido mais facilmente alcançadas se esse tipo de abordagem fosse mais difundido nos estudos da área no Brasil. Isso significa não apenas que há necessidade de analisar STF em relação aos tribunais congêneres de outros países, mas também que abordagens subnacionais no próprio Brasil poderiam ajudar a construir, testar e refinar hipóteses mais amplas no campo da *comparative judicial politics*. Embora isso extrapole o objetivo deste texto, vale lembrar que o STF – embora seja o tribunal hierarquicamente mais relevante do país – é apenas um meio a uma constelação imensa e diversificada de órgãos judiciais que inclui outros tribunais superiores, tribunais regionais federais, eleitorais e do trabalho, tribunais de justiça, e milhares de varas judiciais Brasil a fora, entre outros. Não apenas essas instituições são responsáveis pela grande maior parte da carga processual no país, como também há enormes diferenças entre esses órgãos (DA ROS, 2014; INGRAM, 2016; MACAULAY, 2011; MADEIRA, 2014), o que sugere a existência de amplo espaço aberto para análises com potencial para gerar ganhos teóricos significativos para a área.

5. REFERÊNCIAS

AGUILAR, A. A. A. Institutional Changes in the Public Prosecutor's Office: The Cases of Mexico, Chile and Brazil. **Mexican Law Review**, v. 4, n. 2, p. 261-290, 2011.

AHMED, A. Reading History Forward: The Origins of Electoral Systems in European Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 8-9, p. 1059-1088, 2010.

ALMEIDA, F. Inherited Capital and Acquired Capital: The Socio-political Dynamics of Producing Legal Elites. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 32-59, 2010.

ALVES, P. C. A. “Diga ‘Trinta e Três.’” Uma Tentativa de Diagnóstico da Agenda Política do STF e dos Órgãos de sua Burocracia Processual. In: COUTINHO, D. R.; VOJVODIC, A. M. (Orgs.). **Jurisprudência Constitucional: Como Decide o STF?** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 68-82.

_____. **O Tempo como Instrumento de Decisão no STF: Um Mapeamento da Seletividade do Tribunal nos Tempos Processuais das Ações Diretas de Inconstitucionalidade.** 2006. 61f. Monografia (Graduação em Direito) – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2006.

AMARAL, A. L. **O Procurador-Geral da República e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARAGÃO, J. C. M. **Judicialização da Política no Brasil**: Influência sobre Atos interna corporis do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

ARANTES, R. B. Cortes Constitucionais. In: AVRITZER, L. et al. (Orgs.). **Dimensões Políticas da Justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 195-206.

_____. Judiciário: Entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: Uma Introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2004. p. 79-108.

_____. Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

_____. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1997.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Criados e/ou Criatura: Transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 405-440, 2016.

_____. O Supremo Individual: Mecanismos de Atuação Direta dos Ministros sobre o Processo Político. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 46, p. 121-155, 2015.

_____. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos Institucionais de Teorias sobre Comportamento Judicial e sua Transposição para o Caso Brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

BARBOSA, L. V. Q. **O Silêncio dos Incumbentes**: Fragmentação Partidária e Empoderamento Judicial no Brasil. 2015. 167p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BECKER, T. L.; FEELEY, M. M. (Orgs.). **The Impact of Supreme Court Decisions**. New York: Oxford University Press, 1969.

BOGÉA, D. **Democracia Judicializada**: O Controle de Constitucionalidade de Medidas Provisórias sob a Ótica do Diálogo Institucional. 2016. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 609-624, 1999.

BONELLI, M. G. **Profissionalismo e Política no Mundo do Direito**: As Relações dos Advogados, Desembargadores, Procuradores de Justiça e Delegados de Polícia com o Estado. São Paulo: Ed. UFSCar; FAPESP; Sumaré, 2002.

CANON, B. C.; JOHNSON, C. A. **Judicial Policies**: Implementation and Impact. Washington: Congressional Quarterly Press, 1984.

CARVALHO NETO, E. R. Em Busca da Judicialização da Política: Apontamentos para uma Nova Abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 115-124, 2004.

_____. Judicialização da Política no Brasil: Controle de Constitucionalidade e Racionalidade Política. **Análise Social**, v. 44, n. 191, p. 315-335, 2009.

_____. **Revisão Abstrata de Legislação e a Judicialização da Política no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CHÁVEZ, R. B. The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 2, p. 33-58, 2007.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Íbero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.

CLARK, T. S. **The Limits of Judicial Independence**. New York: Cambridge University Press, 2010.

COSTA, J. S. P. **O Desenho Institucional do Ministério Público: O Procurador-Geral da República e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade**. 2007. 91f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

COUSO, J. A. The Transformation of Constitutional Discourse and the Judicialization of Politics in Latin America. In: COUSO, J. A.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (Orgs.). **Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 141-160.

_____. The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition, 1990-2002. **Democratization**, v. 10, n. 4, p. 70-91, 2003.

COUSO, J. A.; HILBINK, L. From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile. In: HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. (Orgs.). **Courts in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 99-127.

COUSO, J. A.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (Orgs.). **Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

CUNHA FILHO, M. C. Judiciário Legislador? Análise da Evolução da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no Julgamento de Mandados de Injunção (1990-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: 2011.

DAHL, R. A. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. **Journal of Public Law**, v. 6, p. 279-295, 1957.

DA ROS, L. Deciding Not to Decide: Informal Strategies in the Brazilian Supreme Court Rulings to Avoid Potentially Costly Decisions. In: ANNUAL MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION NATIONAL CONFERENCE, 68, 2010, Chicago. **Anais...** Chicago, 2010a.

_____. **Decretos Presidenciais no Banco dos Réus: Análise do Controle Abstrato de Constitucionalidade de Medidas Provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)**. 2008. 213f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008a.

_____. Judges in the Formation of the Nation-State: Professional Experiences, Academic Background and Geographic Circulation of Members of the Supreme Courts of Brazil and the United States. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 102-130, 2010b.

_____. Juízes Profissionais? Padrões de Carreira dos Integrantes das Supremas Cortes de Brasil (1829-2008) e Estados Unidos (1789-2008). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 149-169, 2012.

_____. **Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil**. 2014. 395f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Illinois, Chicago, 2014.

_____. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Em Busca de um Padrão de Interação. **Política Hoje**, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2010c.

_____. Poder de Decreto e Accountability Horizontal: Dinâmica Institucional dos Três Poderes e Medidas Provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 143-160, 2008b.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Opening the Black Box: Three Decades of Reform to Brazil's Judicial System. In: MEETING OF THE BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION, 13, 2016, Provençe. **Anais...** Providence, RI: 2016.

DESPOSATO, S. W.; INGRAM, M. C.; LANNES, O. 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, 2015.

ENGELMANN, F. Tradition and Diversification in the Uses of Law: A Proposed Analysis. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 53-70, 2007.

EPP, C. R. **The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

EPPELRY, B. The Provision of Insurance: Judicial Independence and the Post-Tenure Fate of Post Leaders. **Journal of Law and Courts**, v. 1, n. 2, p. 247-278, 2013.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. Towards a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, A Look Ahead. **Political Research Quarterly**, v. 53, n. 3, p. 625-661, 2000.

_____. **The Choices Justices Make**. Washington: Congressional Quarterly Press, 1998.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J.; SHVETSOVA, O. Comparing Judicial Selection Systems. **William & Mary Bill of Rights Journal**, v. 10, n. 1, p. 7-36, 2001.

EPSTEIN, L.; LANDES, W. M.; POSNER, R. A. **The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice**. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

_____. Why (and When) Judges Dissent. **Journal of Legal Analysis**, v. 3, n. 1, p. 101-137, 2011.

ESPINOSA, M. J. C. The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Orgs.). **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 67-104.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. O STF e a Agenda Pública Nacional: De Outro Desconhecido a Supremo Protagonista? **Lua Nova**, v. 88, p. 429-469, 2013.

FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT (FCC). **Annual Statistics 2013**. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht, 2014.

FEREJOHN, J. A. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.

FERREIRA, P. F. A. N. **Como Decidem os Ministros do STF: Pontos Ideais e Dimensões de Preferências**. 2013. 145f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Multipartidário. In: SOARES, G. D.; RENNÓ, L. (Orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 249-280.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

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

GAURI, V.; STATON, J. K.; CULLELL, J. V. The Costa Rican Supreme Court's Compliance Monitoring System. **Journal of Politics**, v. 77, n. 3, p. 774-786, 2015.

GIBSON, G. L.; CALDEIRA, J. A.; BAIRD, V. A. On the Legitimacy of National High Courts. **American Political Science Review**, v. 92, n. 2, p. 343-358, 1998

GINSBURG, T. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, T.; VERSTEEG, M. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 30, n. 3, p. 587-622, 2014.

HALL, M. E. K. The Semiconstrained Court: Public Opinion, the Separation of Powers, and the U.S. Supreme Court's Fear of Nonimplementation. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 2, p. 352-366, 2014.

_____. **The Nature of Supreme Court Power**. New York: Cambridge University Press, 2011.

HALLIDAY, T. C.; KARPIK, L.; FEELEY, M. M. The Legal Complex and Struggles for Political Liberalism. In: _____. (Orgs.). **Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism**. Oxford: Hart Publishing, 2007. p. 1-40.

HELMKE, G. 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.

HERRON, E. S.; RANDAZZO, K. A. The Relationship between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts. **Journal of Politics**, v. 65, n. 2, p. 422-438, 2003.

HILBINK, L. The Origins of Positive Judicial Independence. **World Politics**, v. 64, n. 4, p. 587-621, 2012.

_____. **Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile.** New York: Cambridge University Press, 2007.

HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 93-118, 2008.

_____. **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism.** Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOLLAND, K. M. (Org.). **Judicial Activism in Comparative Perspective.** Houndmills: Macmillan, 1991.

HOWELL, W. G. **Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action.** Princeton: Princeton University Press, 2003.

INGRAM, M. C. **Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico.** New York: Cambridge University Press, 2016.

_____. Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

_____. Uncommon Transparency: The Supreme Court, Media Relations, and Public Opinion in Brazil. In: DAVIS, R.; TARAS, D. (Orgs.). **A Global Perspective on Justices and Journalists.** New York: Cambridge University Press, 2017, no prelo.

JALORETTO, M. F.; MUELLER, B. O Procedimento de Escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: Uma Análise Empírica. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, n. 1, p. 170-187, 2011.

KAPISZEWSKI, D. Economic Governance on Trial: High Courts and Elected Leaders in Argentina and Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 4, p. 47-73, 2013.

_____. **High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil.** New York: Cambridge University Press, 2012.

_____. Tactical Balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases. **Law & Society Review**, v. 45, n. 2, p. 471-506, 2011.

_____. How Courts Work: Institutions, Culture, and the Brazilian Supremo Tribunal Federal. In: COUSO, J. A.; HUNEUS, A.; SIEDER, R. (Orgs.). **Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America.** New York: Cambridge University Press, 2010. p. 51-77.

KAPISZEWSKI, D.; TAYLOR, M. M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law & Social Inquiry**, v. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.

_____. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. **Perspectives in Politics**, v. 6, n. 4, p. 741-767, 2008.

KARPIK, L.; HALLIDAY, T. C. The Legal Complex. **Annual Review of Law and Social Sciences**, v. 7, p. 217-236, 2011.

KERCHE, F. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KOERNER, A. Ativismo Judicial? Jurisprudência Constitucional e Política no STF pós-1988. **Novos Estudos**, v. 96, p. 69-85, 2013.

_____. Instituições, Decisão Judicial e Análise do Pensamento Jurídico: o Debate Norte-Americano. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 63, p. 63-86, 2007.

KOERNER, A.; FREITAS, L. B. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, v. 88, p. 141-184, 2013.

KOERNER, A.; MACIEL, D. A. Sentidos da Judicialização da Política: Duas Análises. **Lua Nova**, v. 57, p. 113-134, 2002.

LANDFRIED, C. The Global Expansion of Judicial Power: Germany. In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York: New York University Press, 1995. p. 307-324.

LEONI, E.; RAMOS, A. Judicial Preferences and Judicial Independence in New Democracies. In: ANNUAL MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION NATIONAL CONFERENCE, 64, 2006, Chicago. **Anais...** Chicago: 2006.

LEWANDOWSKI, A. **O Direito em Última Instância: Uma Etnografia do Supremo Tribunal Federal**. 2014. 227f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LLANOS, M.; LEMOS, L. B. Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 2, p. 77-105, 2013.

MACAULAY, F. Federalism and the State Criminal Justice Systems. In: POWER, T.; TAYLOR, M. (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011. p. 218-249.

MACHIAVELI, F. **Medidas Provisórias: Os Efeitos não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MACIEL, D. A. **Ministério Público e Sociedade: A Gestão de Conflitos Ambientais em São Paulo**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MADEIRA, L. M. Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 48-69, 2014.

_____. STF como Ator Político no Brasil: O Papel do Tribunal no Julgamento de Ações de Políticas Sociais entre 2003 e 2013. **Revista Debates**, v. 8, n. 3, p. 57-95, 2013.

MAGALHÃES, P. C. **The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies**. 2003. 416f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Ohio State University, Columbus, 2003.

_____. The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe. **Comparative Politics**, v. 32, n. 1, p. 43-62, 1999.

MALLESON, K.; RUSSELL, P. H. (Orgs.). **Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World**. Toronto: University of Toronto Press, 2006.

MARCHETTI, V. **Justiça e Competição Eleitoral**. Santo André: Ed. UFABC, 2013.

_____. Electoral Governance in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 1, p. 113-133, 2012.

MARCHETTI, V.; CORTEZ, R. A Judicialização da Competição Política: O TSE e As Coligações Eleitorais. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 422-450, 2009.

MAYER, K. **With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

MCCLOSKEY, R. G. **The American Supreme Court**. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

MOE, T.; HOWELL, W. G. The Presidential Power of Unilateral Action. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 15, n. 1, p. 132-179, 1999a.

_____. Unilateral Action and Presidential Power: A Theory. **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 850-872, 1999b.

MOUSTAFA, T. Law versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt. **Law and Social Inquiry**, v. 28, n. 4, p. 883-930, 2003.

MURPHY, W. F. **Elements of Judicial Strategy**. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

NAVIA, P.; RÍOS-FIGUEROA, J. The Constitutional Adjudication Mosaic in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 2, p. 189-217, 2005.

NUNES, R. M. Politics without Insurance: Democratic Competition and Judicial Reform in Brazil. **Comparative Politics**, v. 42, n. 3, p. 313-331, 2010a.

_____. **Ideal Justice in Latin America: Interests, Ideas, and the Political Origins of Judicial Activism in Brazil and Colombia**. 2010. 244f. Tese (Doutorado em Government) – University of Texas, Austin, 2010b.

NUNES, R. M.; BOTERO, S. Reversal of Fortune: Evolving Patterns of Judicial Activism in Brazil and Colombia. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 50, 2016, Nova Iorque. **Anais...** Nova Iorque, 2016.

O'BRIEN, D. M. **Storm Center: The Supreme Court in American Politics**. New York: Norton, 2008.

OLIVEIRA, F. L. Agenda Suprema: Interesses em Disputa no Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil. **Tempo Social**, v. 28, p. 105-132, 2016.

_____. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e 'panelinhas'. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 139-153, 2012a.

_____. 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, 2012b.

_____. 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, 2008.

_____. O Supremo Tribunal Federal: Discurso Interno versus Imagem Pública. In: BONELLI, M. G.; OLIVEIRA, F. L.; MARTINS, R. **Profissões Jurídicas, Identidades e Imagem Pública**. São Carlos: Ed. UFSCar, 2006. p. 61-92.

_____. O Supremo Tribunal Federal no Processo de Transição Democrática: Uma Análise do Conteúdo dos Jornais Folha de S. Paulo e Estado de S. Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 101-118, 2004.

OLIVEIRA, V. E. Poder Judiciário: Árbitro dos Conflitos Constitucionais entre Estados e União. **Lua Nova**, v. 78, p. 223-250, 2009.

_____. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? **Dados**, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005.

PACHECO, C. C. **O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado: Uma Análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade Julgadas no Primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. 2006. 416f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

PEREIRA, A. W. **Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

PERES, P.; CARVALHO, E. Religando as Arenas Institucionais: Uma Proposta de Abordagens Multidimensionais nos Estudos Legislativos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 81-106, 2012.

PÉREZ-LIÑAN, A.; CASTAGNOLA, A. Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America. **British Journal of Political Science**, v. 46, n. 2, p. 395-416, 2016.

_____. Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long Term View (1904-2006). **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 1, p. 87-114, 2009.

PERRY, H. W. **Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou Representação? Política, Direito e Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

POPOVA, M. **Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine.** New York: Cambridge University Press, 2014.

PRITCHETT, C. H. **The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values.** New York: Macmillan, 1948.

QUINT, P. E. The Most Extraordinarily Powerful Court of Law the World has Ever Known? Judicial Review in the United States and Germany. **Maryland Law Review**, v. 65, n. 1, p. 152-170, 2006.

RAMSEYER, J. M.; RASMUSEN, E. B. Why are Japanese Judges so Conservative in Politically Charged Cases? **American Political Science Review**, v. 95, n. 2, p. 331-344, 2001.

ROUX, T. Principle and Pragmatism on the Constitutional Court of South Africa. **International Journal of Constitutional Law**, v. 7, n. 1, p. 106-138, 2009.

RUGGIERO, C. M. **The Construction of Judicial Power in a Federal System: Lessons from Canada, United States and Germany.** 2008. 361f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Wisconsin, Madison, 2008.

SADEK, M. T. **Magistrados: Uma Imagem em Movimento.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SANTOS, A. M.; DA ROS, L. Caminhos que Levam à Corte: Carreiras e Padrões de Recrutamento dos Ministros dos Órgãos de Cúpula do Poder Judiciário Brasileiro (1829-2006). **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 131-149, 2008.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America.** New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SCRIBNER, D. L. **Limiting Presidential Power: Supreme Court–Executive Relations in Argentina and Chile.** 2004. 515f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of California, San Diego, 2004.

SEGAL, J.; SPAETH, H. J. **The Supreme Court and the Attitudinal Model.** New York: Cambridge University Press, 1993.

SHAPIRO, M. M. Political Jurisprudence. **Kentucky Law Journal**, v. 52, p. 294-245, 1964a.

_____. **Law and Politics in the Supreme Court: New Approaches to Political Jurisprudence.** London: Free Press, 1964b.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Orgs.). **The Judicialization of Politics in Latin America.** New York: Plagrave Macmillan, 2005.

SOARES, D. V. B. **Democracia Judicializada: O Controle de Constitucionalidade de Medidas Provisórias sob a Ótica do Diálogo Institucional.** 2016. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

STATON, J. K. **Judicial Power and Strategic Communication in Mexico.** New York: Cambridge University Press, 2010.

_____. Judicial Policy Implementation in Mexico City and Mérida. **Comparative Politics**, v. 37, n. 1, p. 41-60, 2004.

STONE, A. Judging Socialist Reform: The Politics of Coordinate Construction in France and Germany. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 4, p. 443-469, 1994.

_____. **The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective.** Oxford: Oxford University Press, 1992.

STONE, A.; SHAPIRO, M. M. The New Constitutional Politics of Europe. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 4, p. 397-420, 1994.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Processos Protocolados, Distribuídos e Julgados por classe processual.** Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasseAnosAnteriores>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

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

TATE, C. N. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.** New York: New York University Press, 1995. p. 27-38.

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

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

_____. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

_____. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary. **Comparative Politics**, v. 38, n. 3, p. 337-355, 2006.

TAYLOR, M. M.; RÍOS-FIGUEROA, J. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and México. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TEIXEIRA, A. A. **A Judicialização da Política no Brasil (1990-1996).** 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

TROCHEV, A. Less Democracy, More Courts: The Puzzle of Judicial Review in Russia. **Law & Society Review**, v. 38, n. 3, p. 513-548, 2004.

VALLINDER, T. When the Courts Go Marching In? In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.** New York: New York University Press, 1995. p. 13-26.

VANBERG, G. **The Politics of Constitutional Review in Germany.** New York: Cambridge University Press, 2005.

_____. Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise. **Journal of Theoretical Politics**, v. 10, n. 3, p. 299-326, 1998.

- VANBERG, G.; STATON, J. K. The Value of Vagueness: Delegation, Defiance, and Judicial Opinions. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 3, p. 504-519, 2008.
- VERISSIMO, M. P. A Constituição de 1988, Vinte Anos Depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “à Brasileira.” **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 407-440, 2008.
- VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005.
- VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete Anos de Judicialização da Política. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.
- VIANNA, L. W. et al. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- _____. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- VIEIRA, O. V. Império da Lei ou da Corte? **Estudos Avançados**, v. 8, n. 21, p. 70-77, 1994.
- _____. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.
- WEIDEN, D. L. Judicial Politicization, Ideology, and Activism at the High Courts of the United States, Canada, and Australia. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 335-347, 2011.
- WILSON, B.; CORDERO, J. C. R. Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 3, p. 325-351, 2006.