

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Marcus Faro de Castro
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Universidade de Brasília
Campus Universitário - Asa Norte
70919-970 - Brasília - DF
Fax: (061) 273-3930
email: mfcastro@guarany.cpd.unb.br

Trabalho preparado para apresentação no
GT03 “Direitos, identidades e ordem pública” (1ª sessão)

XX Encontro Anual da ANPOCS
Caxambu-MG, 22 a 26 de outubro de 1996

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

*Marcus Faro de Castro
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Universidade de Brasília*

1 - Introdução

O funcionamento das cortes judiciais e seu papel na democracia tem sido muito pouco estudado pela Ciência Política brasileira. Não obstante, é fácil perceber que a atuação de juízes, advogados privados e do setor público (procuradores e promotores) é um componente essencial do processo político da democracia. A iniciativa de procuradores de moverem ações judiciais (processos criminais, ações civis públicas, ações diretas de inconstitucionalidade, etc.), a “mobilização social judicializada” dos grupos de interesses representados por advogados e as decisões de juízes podem ter resultados cruciais para a definição e reforma de instituições públicas e privadas, como também para a formulação e implementação de políticas públicas, a distribuição da riqueza e a definição de identidades sociais.

Portanto, o processo judicial e sua interação com o conjunto do sistema político, por suas implicações políticas, econômicas e sociais, constitui uma forma de articulação de conflito e exercício de poder de extrema importância nas democracias constitucionais.

Este trabalho tem por objetivos: (a) expor o conceito de “judicialização da política” (JdP) e fornecer exemplos do fenômeno; e (b) oferecer uma análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sob a perspectiva do conceito referido.

2 - Judicialização da Política: Conceito e Exemplos

A JdP corresponde a um fenômeno observado em diversas sociedades contemporâneas, sobretudo a partir da década de 1980. Este fenômeno, segundo a literatura que tem se dedicado ao tema, apresenta dois componentes:

- (1) um novo "ativismo judicial", i.e., uma nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais (muitas destas questões até recentemente ficavam reservadas ao tratamento dado pelo Legislativo ou pelo Executivo); e
- (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes aos processo judicial e (b) sobretudo parâmetros jurisprudenciais, em suas deliberações (muitas vezes, o Judiciário é politicamente provocado a fornecer esses parâmetros).

A JdP é, portanto, um fenômeno observado de comportamento institucional, que tem essas as duas características (Vallinder, 1995). Tal “expansão” do poder das cortes judiciais, segundo a caracterização de Vallinder (id.), seria o resultado de diversas características do desenvolvimento histórico de instituições nacionais e internacionais e de renovação conceitual em disciplinas acadêmicas. Assim, a reação democrática em favor da proteção de direitos e contra as práticas populistas e totalitárias da 2ª Guerra Mundial na Europa, que deu origem, por exemplo, à adoção de uma ampla carta de direitos na Grundgesetz alemã; a preocupação das esquerdas com a defesa de “direitos” contra “oligopolistas e oligarcas”, como no caso do trabalhismo inglês (anos 50) ou sueco (anos 70); o resgate intelectual e acadêmico de teorias de “direitos liberais”, presente em autores como Kant, Locke, Rawls e Dworkin e o concomitante desprestígio de autores como Hume e Bentham; a influência da atuação da Suprema Corte americana (especialmente a chamada Warren Court, nos anos 50-60); a tradição européia (kelseniana) de controle da constitucionalidade das leis; os esforços de organizações internacionais de na proteção de direitos humanos, sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948 – todos estes fatores, segundo Vallinder (1995), contribuíram para o desenvolvimento da JdP. Acrescente-se, ainda, como outro fator determinante da JdP, o declínio da eficácia da política macroeconômica a partir do final dos anos 60 (Castro, 1994).

Do ponto de vista do processo político como um todo, a JdP contribui para o surgimento de um padrão de interação entre os Poderes (epitomizado no conflito entre tribunais constitucionais e o Legislativo ou Executivo), que não é necessariamente deletério da democracia. A idéia é, ao contrário, que democracia constitui um “requisito” da expansão do poder judicial (Tate, 1995). Neste sentido, a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas deve ser visto como um desdobramento

democracias contemporâneas. A JdP ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar, onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política, e em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um "direito" e um "interesse político" (Castro, 1994), sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma “política de direitos” (Tate, 1995).

Por outro lado, a JdP corresponde também, como é óbvio, a uma politização da Justiça. Esta condição institucional de introdução da jurisdição constitucional no processo de formulação de políticas públicas é em parte auxiliada pela regras orgânicas dos tribunais constitucionais ou do Poder Judiciário como um todo. Assim, regras referentes ao recrutamento, composição, competências e procedimentos dos diversos órgãos e Poderes, e especialmente do tribunal constitucional, são importantes para a JdP.

Na França, por exemplo, o fato de que os 09 membros da Corte constitucional sejam nomeados, em partes iguais, pelo Presidente da República (03), pelo Presidente da Assembléia Nacional (03) e pelo Presidente do Senado (03), auxiliou na politização da Justiça. Na Alemanha, a nomeação dos membros da Corte constitucional, realizada pelo Bundestag e pelo Bundesrat, atua no mesmo sentido (Stone, 1994). O processo de recrutamento em ambos os casos é, portanto, “altamente partidário, com vinculações partidárias geralmente bem conhecidas” (id., 444). Nos Estados Unidos, a nomeação dos juizes é também um processo extremamente politizado, cabendo aos presidentes republicanos e democratas o preenchimento de vagas da Suprema Corte por juizes mais “conservadores” ou mais “liberais”, respectivamente.

São inúmeros os exemplos de JdP na Europa.¹ Na França, por exemplo, o papel do *Conseil Constitutionnel* foi decisivo para a sorte de diversas iniciativas de reforma, tais como o programa de nacionalização patrocinado pelo governo de François Mitterand, a política universitária e a política de competitividade incluída na Lei de Imprensa de 1984. (Stone, 1994). Na decisão que bloqueou o programa de nacionalização de Mitterand, o *Conseil Constitutionnel* adotou claramente razões alheias a critérios de política econômica em sentido estrito, apoiando-se na Declaração dos Direitos do Homem de 1789.² A evolução do número de "recursos" ao *Conseil Constitutionnel* e decisões desse órgão está indicada na Tabela 1.

¹ - No caso dos Estados Unidos, a participação dos tribunais no processo de formulação de políticas é importante desde o século 19 (Cf. Horowitz, 1978) e, como fenômeno político mais recente, caracterizado como “ativismo judicial”, a partir da década de 1950 (Shapiro, 1995).

² - Ver Journal Officiel de la République Française, 17 de janeiro de 1982, pp. 299-304.

TABELA 1

PROCESSOS NO CONSELHO CONSTITUCIONAL FRANCÊS				
	<u>1959-73</u>	<u>74-80</u>	<u>81-87</u>	<u>88-90</u>
Recursos	9	66	136	47
Decisões	9	46	92	31

Fonte: Stone (1994)

Na Alemanha, de modo semelhante, a atuação do Poder Judiciário se revelou de extrema importância para a determinação da dinâmica do processo político e de seus resultados em diversas áreas substantivas, que vão desde a política externa (*Ostpolitik*) até a política universitária e a política de relações industriais (id.). A interação político-judicial foi tão relevante nestes casos que Stone a caracteriza como parte de um processo de “construção coordenada” de políticas públicas na França entre 1981 e 1985 e na Alemanha entre 1969 e 1976 (id.).

Na Inglaterra, a proibição administrativa, estabelecida pelo governo de Margaret Thatcher, de formação de sindicatos no serviço público, bem como a política de fechamento de escolas do sistema público de ensino secundário, sem consulta prévia aos pais de alunos, sofreram a intervenção dos tribunais (Sterett, 1994). Na Itália, a "politização" da magistratura judicial através de reformas na estrutura da carreira e dos órgãos de representação profissional desde o final da década de 1960 (Guarnieri, 1991), determinou um aumento de intervenções judiciais em setores como as relações industriais, a defesa de "interesses difusos" e a repressão ao terrorismo (e mais recentemente à corrupção).

3 - O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política

3.1 - O contexto da atuação política do STF

É possível afirmar que hoje vive-se, no Brasil, um processo de mudança no que diz respeito às questões de definição do significado cultural e de determinação do papel institucional do Judiciário. Este processo de mudança tem até o momento resultados apenas parciais e ambíguos, e de tendências ainda difíceis de discernir.

Contudo, a análise do comportamento de juízes e políticos a respeito da definição das relações institucionalizadas do Poder Judiciário com outros órgãos da república são, ao menos em parte, esclarecedoras. É possível perceber que, após 1988, formou-se um processo de construção de um espaço institucional do Judiciário brasileiro. Através deste processo, o Judiciário e o Legislativo têm "negociado" a definição institucional, com avanços e retrocessos (Castro, 1995).

A situação, segundo a percebo, é a seguinte:

- (a) sem uma tradição institucional que lhe confira as atribuições de parte efetiva do processo político nacional, o Judiciário não tem tido um desempenho satisfatório, sob quaisquer critérios;
- (b) diante da atuação inadequada do Judiciário, os políticos (e a opinião pública) pretendem agora reformá-lo;
- (c) o Judiciário resiste à reforma "exógena";
- (d) o Judiciário aceita, no máximo, uma reforma "endógena", mas não tem um "modelo" adequado às necessidades atuais e que possa gerar um consenso, nem a tradição política brasileira lhe oferece este modelo;
- (e) por isso, o Judiciário, através de um complexo (e por vezes ambíguo) jogo de decisões e pronunciamentos, marchas e contra-marchas, recados, avanços e retrocessos, tem desenvolvido um padrão de "negociação" política que sirva para a construção de seu espaço institucional; o resultado pode não ser o melhor para a sociedade brasileira;
- (f) neste processo, os membros do Judiciário não têm noção precisa

da extensão de seu poder a longo prazo e, por isso, deixam de tomar posições peremptórias em relação aos interesses dos políticos ou representados pelos políticos;

(g) este processo envolve centralmente o conflito entre a emenda da constituição (poder Legislativo) e a interpretação da constituição (poder de jurisdição constitucional);

(h) um dos principais focos da disputa é a questão do "controle externo" do Judiciário (id.).

Um episódio que ilustra bem como tem se estruturado e evoluído este processo foi o da "revisão constitucional" de 1993.

Naquela época (out93), por várias vezes, o Judiciário já havia demonstrado que não ficaria reduzido a um papel subsidiário, no processo político brasileiro. A decisão do STF concedendo aumento/reajuste de 147% aos aposentados em meados de 1992 foi um exemplo claro disso.

Ficou claro também que os políticos pretendiam incluir a reforma do Judiciário na revisão constitucional. A revisão em si foi objeto de acirrada disputa entre a esquerda e a centro-direita, a primeira acusando a segunda de adotar um "regimento golpista", que garantiria ilegitimamente a aprovação das reformas propostas (id.).

Neste momento, a esquerda procurou o STF, com suas queixas. O STF sabia que a revisão constitucional poderia abranger a reforma do Judiciário e inclusive instituir o controle externo. No início de outubro/93, um Ministro do STF concedeu liminar a um mandado de segurança impetrado pelo PDT, PT, PSB e PCdB, suspendendo a revisão constitucional, por alegada ausência de verificação eletrônica de quorum.

Com a liminar, o tribunal mandava a sua mensagem ao Congresso, de que não podia ser ignorado no processo político de reforma da Carta: nem tudo seria tolerado. Um ou dois dias mais tarde, o STF derrubou a liminar do Ministro Marco Aurélio, mas a o recado foi dado. Na mesma ocasião, o então presidente do STF (Ministro Octávio Gallotti) deu entrevista defendendo a supremacia da jurisdição constitucional sobre o poder dos políticos de modificarem a Carta Política (id.).

A existência, ou não, das chamadas "cláusulas pétreas" corresponde à formulação jurídica do problema. Por outro lado, o deputado Miro Teixeira lançou uma indagação sintomática desse processo de confronto institucional: "como

pode ser derrubado um veto do Judiciário?" Obviamente, em princípio, esta pergunta permanece em aberto até hoje.

Em resumo, este episódio da revisão constitucional de 1993, que aliás não passou, serviu ao STF para a afirmação de seu ânimo político de não se deixar atropelar por reformas "exógenas". Por outro lado, o confronto acirrou os ânimos dos políticos de instituírem o "controle externo" do Judiciário. Houve um avanço do Judiciário, um recado, e um recuo.

Outro episódio importante nesse processo de construção do espaço institucional foi o do impeachment do Presidente Collor de Mello. O Presidente havia sido afastado do cargo em julgamento político no Congresso, sob acusações de prática de corrupção. Houve grande mobilização da opinião pública nacional em apoio ao afastamento de Collor. Foi um grande movimento, que obteve adesão maciça do establishment político.

No julgamento judicial de Collor (dez93), o STF se divide produz um empate de votos; e mais tarde chega mesmo a absolver o ex-Presidente das acusações, por falta de provas. A absolvição, contudo, não habilitou o ex-presidente a reassumir o cargo. De qualquer forma, ela reforçou, entre os políticos e na opinião pública, o sentimento da necessidade de se estabelecer o controle externo do Judiciário.

Outro confronto importante foi entre o governo Itamar Franco e o STF, no final de 1993. Itamar expediu uma MP para controlar os salários do setor público. O STF concedeu liminar excluindo da proibição as empresas estatais. A liminar foi, a seguir, derrubada pelo tribunal. Mais uma vez, um avanço, com um recado, e um recuo.

O esforço de Itamar no sentido de conter despesas e instituir a chamada "isonomia" salarial no setor público continuou com a edição da MP 434/95. Esta MP estabelecia critério uniforme de reajuste dos vencimentos por índice de correção monetária (URV). Sob a vigência desta MP, o Congresso e o Judiciário se auto-concederam reajustes por outros critérios (art. 168 da CF/88), obtendo correção não concedida aos funcionários do Executivo, inclusive os militares. Isto provocou grande irritação no Presidente Itamar e um pronunciamento crítico do Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

O caso do Senador Lucena, juntamente com a absolvição de Collor, contribuiu ainda mais para influenciar os políticos a insistirem no controle externo. O Senador Humberto Lucena (PMDB-PB) foi acusado de utilizar ilegalmente a gráfica do Senado para imprimir material de campanha. Por isso, foi condenado

pela justiça eleitoral (TSE) e teve, em consequência, o registro de sua candidatura cassado. O STF confirmou a decisão da justiça eleitoral e provocou profunda indignação entre os políticos. Na visão dos políticos, estava sendo cassado o Presidente do Poder Legislativo. Era uma ousadia extrema. O presidente da Câmara, Dep. Inocêncio Oliveira, disse que, com a decisão do STF, a estabilidade democrática poderia ficar ameaçada. Outro parlamentar declarou que o Judiciário receberia o troco na hora em que o Congresso fosse votar projetos de seu interesse. O PMDB divulgou uma nota oficial declarando que a decisão do STF constituía uma "usurpação do poder popular". Mais uma vez, o tema do controle externo volta com grande força entre os políticos.

Se o STF tem, por um lado, causado algum impacto sobre o legislativo através de concessão de liminares, sua atuação mediante a produção jurisprudencial resultante do uso de garantias constitucionais como o mandado de injunção (MI) e a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) não indica uma disposição para a interação institucional estável. Minha pesquisa sobre as ADIs dos partidos políticos mostrou, por exemplo, que uma parcela diminuta destas ações resultaram em decisões substantivas de mérito.

TABELA 2

ADIs DOS PARTIDOS POLÍTICOS (1988-1992)

	1988	1989	1990	1991	1992
ADIs	2	15	30	40	26
Decis. subst. de mérito	1	0	2	3	0
Contra a norma impugnada	1	0	1	1	0
A favor da norma impug.	0	0	1	2	0

Fonte: Castro, 1993.

Diante dessa ambiguidade no desempenho institucional do STF (decisões liminares com impacto político, rejeição de controle “exógeno” e uso parcimonioso das garantias constitucionais como a ADI e o MI), cabe indagar qual o caráter da atuação do tribunal como órgão político. Certamente, as decisões de qualquer tribunal judicial, sempre favorecem uma das partes em conflito, em detrimento da outra. Além disso, a decisão no litígio judicial corresponde sempre, em tese, à prerrogativa adjudicada de mobilização, por uma das partes, do poder de coerção pública posta a serviço de determinados interesses ou direitos. Nesse sentido, a decisão judicial é sempre política.

Contudo, não se conhece qual o impacto político do funcionamento rotineiro do STF, calcada em sua produção jurisprudencial. Em sua atuação enquanto órgão da república, o STF julga que tipo de conflitos? O tribunal tem decidido predominantemente a favor ou contra as políticas governamentais? Tem favorecido algum tipo de interesse?

A análise de acórdãos publicados do STF, como se verá a seguir, fornece indicações relevantes para que se formulem respostas a estas questões.

3.2 - O padrão de julgamento do STF

3.2.1 - A amostra de acórdãos

A análise que se segue utilizou uma amostra de 1240 ementas de acórdãos publicados no Diário de Justiça da União (DJU) no primeiro semestre de 1994 (ver Tabela 3).³

TABELA 3
ACÓRDÃOS ANALISADOS

DJU-Data	Acórdãos
4-Mar	116
18-Mar	220
15-Abr	229
6-Mai	231
20-Mai	212
27-Mai	232
Total	1240

³ - Em virtude de dificuldades de classificação, em algumas análises, a saber, nas classificações relativas ao tipo de parte e tipo geral de decisão, foram excluídos da amostra todos os processos de habeas corpus e demais processos de natureza penal, que correspondem a 106 processos (ver Tabela 4) ou 8,55% da amostra original. Assim sendo, com exceção dos dados das Tabelas 3 e 4, todos os demais números apresentados como resultados da pesquisa sobre o padrão de julgamento do STF excluem os processos de natureza penal. A mostra considerada passou a ser, portanto, de 1134 acórdãos.

A amostra corresponde a uma parcela do total de 7855 acórdãos publicados pelo tribunal naquele ano.⁴ A amostra compreende, portanto, todos os tipos de processos⁵ julgados mediante acórdão pelo STF e publicados nas datas indicadas.

3.2.2 - Critérios de análise

Foi feita uma análise de conteúdo dos acórdãos da amostra. Os acórdãos foram classificados por: (a) número do processo; (b) tipo de ação ou recurso; (c) data de publicação; (d) origem do processo; (e) natureza do conflito de interesse; (f) classe de matéria; (g) tipo específico de decisão; e (h) tipo geral de decisão.

No que diz respeito à classificação pela natureza do conflito de interesse, consideraram-se três possibilidades de estruturação processual do litígio: os conflitos entre interesses públicos e privados (conflitos Pu-Pr); os conflitos entre interesses privados e públicos (conflitos Pr-Pu) e outros tipos de conflito (O). A determinação da natureza do interesse em cada caso se fez pelo tipo de parte. Assim, nos casos em que, por exemplo, a União recorreu contra uma ou mais partes privadas, os acórdãos foram classificados no tipo de conflito Pu-Pr. Por outro lado, nos casos em que indivíduos ou empresas recorreram contra o INSS, por exemplo, os acórdãos foram classificados no tipo de conflito Pr-Pu. As demais possibilidades de estrutura processual de conflito de interesses foram consideradas como integrante da classe “outros tipos de conflito”. Assim, todos os conflitos entre partes privadas, entre partes públicas (e.g., governadores contra assembleias legislativas, etc.) e entre atores coletivos (e.g., sindicatos, partidos, etc.) foram incluídos nesta última classe de natureza de conflito.

Os tipos específicos de decisão registrados foram: deferimento ou provimento total; deferimento ou provimento parcial; indeferimento, improvimento ou rejeição total; indeferimento ou improvimento parcial; julgamento de prejudicialidade;⁶ não conhecimento. Por outro lado, os tipos gerais de decisão utilizados na análise foram: favorável (ao recurso ou pedido); desfavorável (ao recurso ou pedido); e outras (parcialmente favorável/desfavorável).

⁴ - O número total de acórdãos publicados pelo STF em 1994 foi obtido nas estatísticas oficiais do tribunal. Ver Supremo Tribunal Federal (1995).

⁵ - Ver nota 3.

⁶ - O julgamento de prejudicialidade ocorre quando algum evento torna inútil o julgamento originalmente pretendido pelas partes.

Finalmente, as classes de matéria empregadas na análise dos acórdãos foram:

- (1) política fiscal e tributária (decisões sobre tributos e contribuições parafiscais);
- (2) política monetária (decisões referentes a taxas de juros);
- (3) política de rendas (decisões referentes a índices de correção monetária, vencimentos, etc.);
- (4) políticas setoriais (decisões sobre políticas públicas federais, excluídas as políticas macro-econômicas);
- (5) processo eleitoral;
- (6) política penal (decisões em habeas corpus e processos de natureza penal, exceto os de extradição);
- (7) política local (decisões em conflitos entre autoridades locais, ou referentes a políticas públicas de governos estaduais ou prefeituras);
- (8) processo político nacional (decisões em conflitos entre poderes nacionais ou unidades da federação);
- (9) política externa (somente e todas as decisões em processos de extradição);
- (10) matéria exclusivamente processual; e
- (11) matéria não classificada.

Muitos acórdãos, dada a abrangência da questão julgada nos diversos casos, poderiam ter sido incluídos em mais de uma classe de matéria, mas este procedimento foi evitado. Para fins deste trabalho, cada acórdão foi classificado segundo a matéria considerada preponderante em sua ementa.

3.2.4 - Resultados

Através da análise realizada, verificou-se que mais da metade (58,1%) dos julgamentos do STF se dão em processos em que se discutem tributos (ver Tabela 4). Este fato, por si só, talvez justificasse a criação de um ramo da justiça federal especializada no julgamento de tais litígios.

Foi também possível verificar que uma elevada proporção dos acórdãos do STF (23, 2%) é de conteúdo puramente processual (ver Tabela 4). A este propósito, cabe indagar se um tribunal encarregado de exercer o controle da constitucionalidade deveria dedicar tanto recurso institucional a esta finalidade.

TABELA 4
MATÉRIAS JULGADAS PELO STF

Matéria	Processos	%
Pol. Fisc./Trib.	720	58,1
Mat. Processual	288	23,2
Pol. Penal	106	8,55
Pol. Setorial	38	3,06
Pol. Local	30	2,42
Pol. de Rendas	26	2,1
Não Classificada	11	0,89
Pol. Monetária	11	0,89
Pol. Externa	6	0,48
Proc. Eleitoral	2	0,16
Proc. Pol. Nacion.	2	0,16
TOTAL	1240	100

Por outro lado, a pesquisa revelou que a quase totalidade (94,54%) dos conflitos julgados pelo STF são entre autoridades públicas e partes privadas (ver Tabela 5).⁷ Além disso foi verificado que o tribunal decidiu, em 3/4 dos casos julgados (75,57%), completamente a favor dos interesses privados e, portanto, em contrário aos interesses representados pelas autoridades públicas.

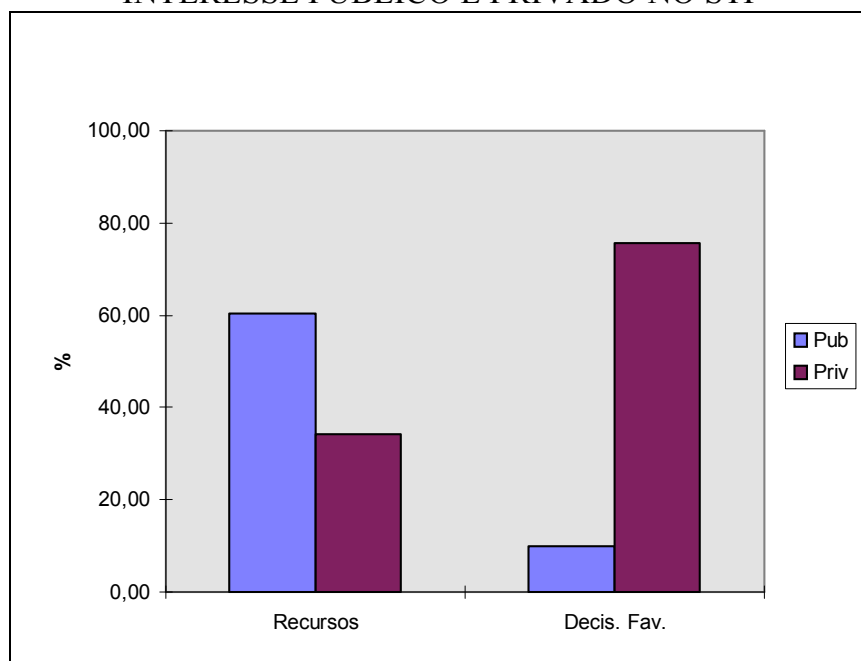
⁷ -Ver nota 3.

TABELA 5
NATUREZA DOS CONFLITOS JULGADOS PELO STF

Nat. Conflitos	Processos	%
Pu-Pr	684	60,32
Pr-Pu	388	34,22
Outros	62	5,47

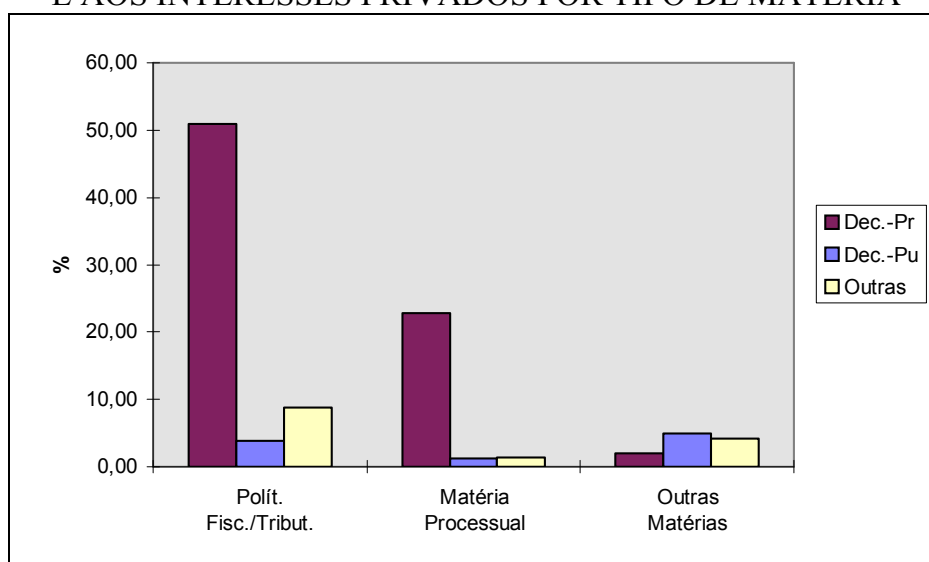
Assim, enquanto mais da metade dos casos julgados pelo tribunal (60,32%) foram recursos apresentados por autoridades públicas, e cerca de 1/3 (34,22%) por partes privadas, as decisões favoráveis ao interesse público foram em proporção muito menor do que as favoráveis aos interesses privados (i.e., 75,57% foram favoráveis aos interesses privados e 9,96% favoráveis ao interesse público), conforme ilustrado no Gráfico 1. Isto indica, claramente, que o STF, mesmo em sua atuação rotineira, tem julgado contrariamente à prevalência das iniciativas do poder público, o que inclui a implementação de políticas públicas.

GRÁFICO 1
INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO NO STF



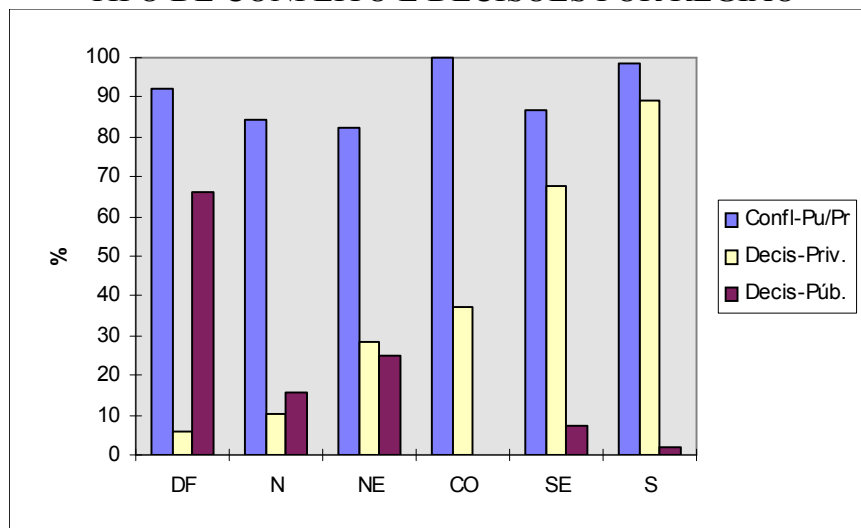
A análise dos acórdãos também revelou que as decisões que mais freqüentemente beneficiaram as pessoas privadas foram as relativas a tributos (50,88%) e as que julgaram matérias exclusivamente processuais (22,75%). O Gráfico 2 indica a proporção de decisões favoráveis ao poder público e aos interesses privados nos litígios entre autoridades públicas e pessoas privadas por tipo de matéria.

GRÁFICO 2
DECISÕES FAVORÁVEIS AO PODER PÚBLICO
E AOS INTERESSES PRIVADOS POR TIPO DE MATÉRIA



Por outro lado, a distribuição, por região geográfica, tipo de conflito e de decisões favoráveis ao interesse público e ao interesse privado também indica uma enorme predominância, nos recursos oriundos de todas as regiões do país, dos conflitos entre o poder público e os interesse privados (N = 84,21%; NE = 82,14%; S = 98,63%; SE = 86,89%; CO = 100%; DF = 92%). Em outras palavras, os conflitos levados ao tribunal são caracterizados pela contraposição entre interesse público e privado, em elevadas proporções, em processos oriundos de todas as regiões do país. Por outro lado, foi possível verificar que as decisões do tribunal favoreceram o poder público e o privado em proporções diferentes nas diversas regiões, conforme ilustrado no Gráfico 3.

GRÁFICO 3
TIPO DE CONFLITO E DECISÕES POR REGIÃO



Deve-se observar, contudo, que apesar do amplo favorecimento do tribunal aos interesses privados e a conseqüente contrariedade ao interesse das autoridades públicas, isto não se dá com relação a todas as classes de matéria. Com efeito, desconsiderados os acórdãos relativos às políticas tributária e penal e os que trataram de matéria exclusivamente processual, verifica-se que o tribunal atende duas vezes mais ao interesse público do que ao interesse privado. Os dados pesquisados de fato mostram que em praticamente todas as demais classes de matéria objeto de conflito entre autoridades públicas e interesses privados, o STF decidiu preponderantemente em favor das primeiras (ver Tabela 6).

TABELA 6
DECISÕES FAVORÁVEIS AO
INTERESSE PÚBLICO E AO PRIVADO

Matéria	Dec.-Pu	Dec.-Pr
Pol. Setorial	24	7
Pol. de Rendas	18	2
Pol. Local	6	10
Pol. Externa	6	0
Pol. Monetária	3	0
Não Classificada	1	8
Proc. Eleitoral	0	1
TOTAL	58	28

4 - Comentários Finais

Como dito acima, a JdP é um fenômeno observado em diversas democracias contemporâneas. A forma de interação entre o processo político e os tribunais judiciais depende de diversos fatores, que podem variar de sociedade para sociedade (Tate, 1995).

No caso do Brasil, a literatura de Ciência Política dedicada ao assunto ainda é escassa. Contudo, as pesquisas realizadas (Castro 1993; Castro 1997-no prelo) e o presente trabalho descrevem algumas das características do relacionamento entre o STF e o processo político como um todo.

O STF tem feito uso parcimonioso de garantias constitucionais de amplo alcance, limitando as medidas de impacto político mais visível a decisões liminares. Contudo, a análise dos acórdãos do tribunal revela que também a produção jurisprudencial rotineira do STF tem uma direção marcante na proteção de interesses privados e, portanto, de impacto negativo sobre a implementação de políticas públicas. Isto se dá, porém, de maneira concentrada nos processos em que se discute o pagamento de tributos e contribuições parafiscais.

Portanto, uma conclusão geral que se pode extrair das análises acima, com exceção da política tributária, o STF não tem servido de meio eficaz de balizamento institucional (através da proteção de direitos) de políticas oficiais.

Finalmente, embora muito freqüentemente os ministros dos tribunais superiores se queixem de sobrecarga de processos, é possível reconhecer, com base nos dados analisados, que a criação de um tribunal especializado em matéria tributária e a própria disposição do STF em abandonar o estilo de julgamento restrito a questões puramente processuais seriam medidas provavelmente capazes de contribuir para o aprimoramento da função do tribunal no exercício o controle da constitucionalidade e na interação institucionalmente mais estabilizada com o sistema político como um todo.

REFERÊNCIAS

Castro, M.F. de. (1993). “Política e Economia no Judiciário: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos”, Cadernos de Ciência Política nº 7, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 1993.

_____ (1994). “Dívida Externa, Globalização da Economia e Direitos Humanos”, Arquivos do Ministério da Justiça, nº 184, ano 47, jul./dez. 1994, pp. 125-144.

_____ (1995). “O Direito Como Prática Institucional no Brasil Contemporâneo”, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília (mimeo).

_____ (1997-no prelo). “Law and Democracy in Brazil”, ISSJ 152.

Diário da Justiça da União (1994). -diversos números.

Guarnieri, C. (1991). “Magistratura e Política: Il Caso Italiano”, Rivista Italiana di Scienza Politica, a. XXI, n. 1, aprile.

Horwitz, M. (1977). *The Transformation of American Law, 1780-1860*, Cambridge, Harvard University Press.

Shapiro, M. (1995). “The United States”, in Tate e Vallinder (orgs.), pp 43-66.

Sterett, S. (1994). “Judicial Review in Britain”, Comparative Political Studies, vol. 26, no. 4, January, pp. 421-442.

Stone, A. (1994). “Judging Socialist Reform”, Comparative Political Studies, vol. 26, no. 4, January, pp. 443-469.

Supremo Tribunal Federal. (1995). Relatório dos Trabalhos Realizados no Exercício de 1994, Apresentado pelo Ministro Octávio Gallotti. Brasília: Imprensa Nacional.

Tate, C.N. e Vallinder, T. (orgs.) (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press.

Tate, C.N. (1995). “Why the Expansion of Judicial Power?”, in Tate, N. e Vallinder, T. (orgs.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995, pp. 27-37.

Vallinder, T. (1994). "The Judicialization of Politics: a World-Wide Phenomenon: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 15, nº 2, Apr. 1994, pp. 91-111. Artigo republicado com modificações. Ver Vallinder (1995).

Vallinder, T. (1995). "When the Courts Go Marching In", in Tate, N. e Vallinder, T. (orgs.) (1995), pp 13-26.