

COMPETÊNCIA E MECANISMOS DE BLINDAGEM DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Brazilian Supreme Court's jurisdiction and mechanism of shielding: a comparative perspective

Rebecca Bianca de Melo Magalhães

UNIPAMPA, São Borja, RS, Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 28/06/2022

Aceito em 29/06/2022



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

BRASILEIRO, Rebecca Bianca de Melo Magalhães. COMPETÊNCIA E MECANISMOS DE BLINDAGEM DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 1, n.1, p.1-26, jan./abr. 2022.

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O STF passou por um processo relativamente recente de fortalecimento político ao longo das mudanças institucionais ocorridas, sendo possível identificar nas constituições brasileiras uma escala evolutiva em atribuições e mecanismos de blindagem desde 1984 a 1988. Este trabalho se propõe a organizar aspectos institucionais do Supremo Tribunal Federal no tocante à sua estrutura organizacional, contexto histórico em que se formou e como seria possível analisá-lo comparativamente a outros tribunais constitucionais semelhantes – Corte Constitucional Federal da Alemanha e com a Suprema Corte mexicana. Para tanto, o objetivo inicialmente é tratar da trajetória do Supremo Tribunal Federal, com ênfase nas mudanças institucionais ocorridas após a Constituição de 1988 e a consequente ampliação de sua esfera de atuação na política brasileira.

Palavras-Chave: Política Comparada. Tribunais Constitucionais. Supremo Tribunal Federal.

Abstract

Brazilian Supreme Court has gone through a relatively recent process of political strengthening along the institutional changes that have taken place, making it possible to identify in Brazilian constitutions an evolutionary scale in attributions and shielding mechanisms from 1984 to 1988. This work proposes to organize institutional aspects of the Federal Supreme Court regarding its organizational structure, the historical context in which it was formed and how it would be possible to analyze it in comparison to other similar constitutional courts – Federal Constitutional Court of Germany and the Mexican Supreme Court. Therefore, the objective is initially to deal with the trajectory of the Federal Supreme Court, with emphasis on the institutional changes that occurred after the 1988 Constitution and the consequent expansion of its sphere of action in Brazilian politics.

Keywords: Comparative Perspective. Constitutional Courts. Federal Supreme Court.

1 INTRODUÇÃO

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

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

Diversos autores reconhecem o desenho institucional como determinante para o caráter do controle de constitucionalidade e da forma como funciona nas democracias (GINSBURG, 2003; LLANOS, TIBI WEBER, HEYL, & STROH, 2016; SAEZ GARCIA, 1998; RÍOS-FIGUEROA, 2007), seja porque reflete escolhas e barganhas políticas durante seu advento, seja porque elas consistem em estímulos ao comportamento judicial. Semelhante a outras constituições de democracias ocidentais, a brasileira traz regras sobre composição do tribunal, jurisdição, seleção de membros e tempo de mandato de forma consideravelmente detalhada.

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

2 MECANISMO DE SELEÇÃO

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

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

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

Para os funcionários públicos, os objetivos mais imediatos subjacentes à reputação são instrumentais. Isto é especialmente verdadeiro para aqueles que devem ganhar eleições para manter suas posições. Essa meta dá aos eleitos fortes incentivos para se engajarem em uma autoimagem estratégica, e os motivos pessoais às vezes têm pouca relevância (...) como acontece com outras elites políticas, os processos de seleção que determinam quais pessoas se tornam juízes tendem a favorecer aqueles com um forte interesse na estima de outras pessoas (...) Sem dúvida, o poder de moldar a política é uma atração importante para muitos juízes em tribunais superiores. Mas a oportunidade de ganhar deferência e admiração pode ser ainda mais importante¹ (BAUM, 2008, pp. 31-33).

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

Os membros do STF, quando comparado com demais juízes de carreira, são selecionados por mecanismos ímpares (porque o requisito profissional é subjetivo, resumindo-se a “conhecimento jurídico notável” e “reputação ilibada”), além de atuarem na ausência de uma hierarquia superior, há também desvinculação de outras cortes e mesmo de seus próprios precedentes. Por fim, as hipóteses de destituição do cargo quase nulas² na atual conjuntura.

¹ Texto original: For public officials, the most proximate goals underlying self-presentation are instrumental. This is especially true of those who must win elections to maintain their positions. That goal gives elected officials strong incentives to engage in strategic self-presentation, and personal motives sometimes have little relevance (...) As with other public officials, the selection processes that determine which people become judges tend to favor those with an especially strong interest in the esteem of other people. Lawyers who become judges often give up substantial income to do so (...) Undoubtedly, the power to shape legal policy is an important attraction for many judges on higher courts. But the opportunity to win deference and admiration may be even more important.

² Há previsão legal de julgamento de seus membros por crime de responsabilidade, de competência do Senado. Na prática não há nenhum órgão hierarquicamente superior ao STF, nem submissão sequer ao CNJ.

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

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

3 PROCESSO DECISÓRIO, CONTROLE DE PAUTA E REFORMA INSTITUCIONAL DE 2004

Procedimentos decisórios são também constitutivos do comportamento institucional, pois refletem processos deliberativos, níveis de autonomia e interação prévia sobre o posicionamento individual de cada ministro. Configurações apontadas pela literatura giram em torno de possibilidade ou não de votos divergentes, discricionariedade maior ou menor na sentença ou voto, controle de casos a serem julgados, controle dos prazos, possibilidade de suspensão do julgamento e tamanho e distribuição da hierarquia dentro do órgão.

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

Algumas características podem influenciar negativamente a autoridade judicial, como efeitos limitados das decisões – inter partes (1), baixo efeito vinculante (2), ausência ou baixo controle sobre a pauta dos casos a serem apreciados (3), uma vez que aumentam as chances de assoberbar os tribunais com casos repetitivos e outras consequências como alta morosidade para resolver os conflitos.

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

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

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

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

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

Por essa razão, o ano 2000 pode ser considerado um marco e neste trabalho foi utilizado como recorte temporal para análise das ações diretas de inconstitucionalidade. Entre os anos de 1988 e 1999 foram autuadas 2.128 ADI, enquanto que entre 2000 e 2011 esse número passou para 2.541. O aumento foi ainda mais significativo quando consideradas as ações julgadas (com decisão final), de 1.023 antes de 2000 para 2.059 na década seguinte, conforme demonstrado no Quadro 1.

A partir de então há vários casos acerca de temas de grande relevância social, que refletem conflitos de interesse entre conteúdos de leis ou atos normativos e a sociedade civil, representada pelas diversas entidades legitimadas a propor a ADIN³.

No entanto, amplas variações se apresentam no tocante ao controle de constitucionalidade, sobretudo quando se dirige a uma norma em abstrato⁴, o qual aparece limitado em alguns casos a poucos órgãos jurisdicionais ou permitem apenas que poucos possam figurar como titulares da ação de inconstitucionalidade. Por outro lado, alguns casos apresentam maior abertura em relação aos legitimados. Com relação aos órgãos jurisdicionais que exercem o controle, podem ser todos os juízes de qualquer instância (difuso) ou pode ser apenas a cargo de um tribunal específico (concentrado).

³ Já discutido anteriormente, há um elevado número de legitimados a propor a ação, muito maior quando comparado com constituições europeias, por exemplo. Tais características, segundo a literatura, seriam mais propícias ao aumento da busca por uma resolução judicial para conflitos políticos (CARVALHO, 2007).

⁴ Norma em abstrato significa que inexistente uma relação jurídica concreta configurando que o titular da ação tenha sido efetivamente prejudicado pela suposta inconstitucionalidade. Quando há prejuízos para o titular da ação, diz-se que o controle é concreto.

Quadro 1 – ADIN autuadas e com decisão final antes e após 2000

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

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

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal⁵.

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

Quanto à aplicabilidade temporal de suas decisões, tanto pode ser *ex nunc* (não retroativa) quanto *ex tunc* (retroativa até a data do fato), há também a possibilidade de modular os efeitos, como no caso brasileiro – ao mesmo tempo em que promulga a decisão, o tribunal determina a partir de que momento os efeitos irão valer.

As formas de controle encontradas nos casos podem significar muito sobre o poder concedido às suas decisões e é uma interessante forma de mensurar sua força, porque é um

⁵ Link de acesso à fonte consultada: <http://www.stf.jus.br>.

dos casos em que poucas variáveis influenciarão nos efeitos “reais” em contraposição aos efeitos descritos nas constituições.

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

O controle de constitucionalidade abstrato garante à decisão judicial um efeito muito amplo, equiparado à função de legislar; enquanto que o concreto parece atender à função contramajoritária, tradicionalmente atribuída aos tribunais constitucionais. O controle concentrado é o poder de veto por excelência que permite interferir de forma mais direta nas políticas públicas e, por fim, o controle difuso, mais próximo do modelo *common law*, permitindo a tribunais de outras instâncias a discussão sobre a constitucionalidade de leis.

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

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

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

Quadro 2 – Espécies de Controle de constitucionalidade e Efeitos da Decisão

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

Fonte: Carvalho e Magalhães (2014, pp. 120-140)

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

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

Diversos estudos empíricos utilizam como base as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins). Os litigantes das Adins são mais facilmente associados com interesses políticos. E por se tratar de uma demanda abstrata questionando a legislação são politizadas em sua natureza. Frequentemente possuem viés partidário devido à frequência com a qual o instrumento é utilizado por grupos de interesse⁶ (CARVALHO, 2004).

⁶ Tomando como base analítica as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), constata-se que, das 2 813 ADINs impetradas até 26.jun.2003, um total de 740 (ou 26,31%) foram requeridas por confederações sindicais ou entidades de classe. (CARVALHO, 2004)

4 COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO STF

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

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

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

O resultado na composição atual é variado, porém com a maioria de membros (63.6%) indicados pelo Partido dos Trabalhadores, conforme sintetiza o Quadro 3. A profunda renovação da composição do Supremo Tribunal Federal entre os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003- 2010) motivou pesquisadores direcionarem seus olhares também à compreensão da influência da nomeação presidencial nos processos decisórios dos Ministros (OLIVEIRA, 2017).

Quadro 3 – Indicação dos Ministros, Partido, Ano de Posse e Aposentadoria

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

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

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

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

Na história republicana brasileira, ao longo de 122 anos (1889 a 2011), o Senado Federal, durante o governo Floriano Peixoto (1891 a 1894), rejeitou cinco (5) indicações presidenciais, negando aprovação a atos de nomeação, para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, das seguintes pessoas: (1) Barata Ribeiro, (2) Innocência Galvão de Queiroz, (3) Ewerton Quadros, (4) Antônio Sève Navarro e (5) Demosthenes da Silveira Lobo (MELLO, 2012, p. 18).

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

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

Poucos achados empíricos encontraram clivagens partidárias nos ministros do Supremo a partir da relação entre o Presidente e o comportamento medido por posicionamento nas decisões (DESPOSATO, INGRAM, LANNES JR., 2014). Outros não encontraram significância estatística entre nomeação e o comportamento dos ministros (JALORETTO, MUELLER, 2011).

5 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E M PERSPECTIVA COMPARADA

Nesta seção são descritas algumas configurações institucionais que se relacionam estreitamente com resultados comportamentais esperados. Foram utilizadas como referência as cinco dimensões de Ginsburg (2003) nas quais as cortes constitucionais variam

– acesso ao tribunal, efeito das decisões judiciais, formas de seleção, duração do mandato dos juízes constitucionais e, finalmente, número de membros⁷.

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

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

5.1 ACESSO AO TRIBUNAL E CONTROLE DE PAUTA

“No Supremo Tribunal Federal, há processos dos anos 1980 que ainda não foram julgados. A demora costuma ser explicada pela sobrecarga da corte, que recebeu, desde 2000, mais de 1 milhão de processos. Mas tal resposta ignora que, em certos casos, o STF se posiciona com surpreendente rapidez”⁸.

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

De acordo com a teoria da apólice de seguro⁹ (GINSBURG, 2003), o acesso ao tribunal é o ingrediente mais importante no poder judicial, já que quanto mais amplo, maior a

⁷ “Access refers to how cases are brought to the court, effect refers to the consequences of a finding of unconstitutionality, and accountability concerns how the court as an institution is composed and the mechanisms for political control and influence over the court. Term length concerns the length of time judges can serve and whether they may be reappointed. The size of the court refers to the number of judges”. (GINSBURG, 2003, p. 35.

⁸ “O poder de quem define a pauta do STF”. Matéria publicada em 27 de abril de 2012, na Folha de São Paulo, assinado pelos juristas Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi.

⁹ Uma parte dominante procurará limitar o acesso ao controle de constitucionalidade, talvez restringindo às principais instituições políticas. As forças políticas em equilíbrio procurarão maximizar o acesso a minorias legislativas e cidadãos comuns para oferecer seguro no caso de uma perda eleitoral. O controle de constitucionalidade oferece outro local para contestar as políticas da maioria. Isto pode ser conseguido alargando o acesso ao tribunal a grupos minoritários na legislatura ou a cidadãos comuns. O acesso aberto também permite grupos de vigilância que podem compartilhar as preferências políticas dos políticos para fazer

probabilidade de que mais atores exerçam oposição ativa a uma política através do controle de constitucionalidade. A convocação de um tribunal constitucional acessível apenas a um conjunto restrito de órgãos tem o efeito de limitar a função de seguro do tribunal constitucional.

O acesso aberto descentraliza a função de monitoramento e aumenta as chances de que os políticos sejam questionados judicialmente caso não cumpram as regras constitucionais. A escolha da amplitude do acesso relaciona-se, portanto, com a posição prospectiva das forças políticas no sistema constitucional. E, como consequência, aumenta a influência dos tribunais constitucionais nas disputas políticas, sobretudo quando estes possuem maior liberdade para decidir sobre o que será realmente julgado.

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

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

A experiência atual do Brasil é caracterizada pela literatura como de acesso muito amplo, já que autoriza o acesso a uma vasta lista de legitimados. Como outros elementos do desenho institucional, o acesso pode mudar com o tempo. No Brasil, em constituições anteriores, apenas o Procurador-Geral poderia propor uma ação de controle de constitucionalidade. Dentre os casos descritos neste estudo, em uma escala de acesso mais amplo até mais restrito, é possível considerar todos como de amplo acesso. O Quadro 4 propõe uma síntese:

Quadro 4. Acesso à Jurisdição Constitucional

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

Fonte: Elaboração própria.

reivindicações e auxiliar no monitoramento do governo. Portanto, devemos esperar uma correlação entre incerteza política e acesso aberto. (GINSBURG, 2003, pp. 35-38)

Dentre os exemplos acima, a Suprema Corte norte-americana possui diversas particularidades tanto no tocante às formas de controle de constitucionalidade¹⁰ e que vão além da mencionada descentralização característica do seu modelo difuso. Em que pese o seu acesso possa ser considerado o mais amplo (já que qualquer pessoa poderia iniciar um processo de controle de constitucionalidade), nunca recai sobre uma legislação em abstrato, e com relação ao controle do volume de processos que serão julgados, há um forte mecanismo que acaba por tornar seu acesso mais restrito.

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

Sua jurisdição é dividida entre competência originária e recursal, cada qual dividida entre casos obrigatórios e facultativos. Mas o que importa é compreender sua função delineada para assegurar o federalismo, uma vez que toda a sua jurisdição obrigatória diz respeito a conflitos entre estados (no caso da competência originária) e conflitos entre leis federais e constituição ou leis estaduais e federais (CARVALHO, 2007, p. 169).

¹⁰ O controle jurisdicional norte-americano – denominado pela literatura constitucional de controle difuso – não foi previsto constitucionalmente. Por ironia do destino, o embrião do controle jurisdicional não partiu de uma delegação estrita ou incisiva do poder representativo como ocorreu nos demais países que possuem o instituto do controle jurisdicional. Apesar de a Constituição norte-americana prever o princípio da separação dos poderes classicamente estabelecido por Montesquieu e ter aprimorado a doutrina de controles mútuos do sistema político (prevendo entre outras coisas a Suprema Corte), obra dos artigos federalistas, a instituição do controle jurisdicional foi um feito da própria Suprema Corte norte-americana (...) Portanto, os pilares que ergueram a possibilidade de o Judiciário intervir no processo decisório dos países ocidentais foram estabelecidos no caso *Marbury versus Madison*, pelo *Chief Justice* John Marshall em 1803 (CARVALHO, 2007, P. 165).

Quadro 5 – Estrutura e Jurisdição dos Tribunais Constitucionais

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

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

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

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

No Tribunal Constitucional alemão, a maior parte dos casos que chegam à sua apreciação diz respeito a ações constitucionais individuais, que seriam equivalentes aos processos denominados mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*, existentes no sistema processual brasileiro. Como descrito no Quadro 4, para iniciar a equivalente à Ação Direta de Inconstitucionalidade é necessária iniciativa do Executivo Federal, Governos dos Estados ou 1/3 da Câmara dos Deputados.

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

No México, as ações sob competência de seu tribunal constitucional, SCJN, se resumem a Ação de Inconstitucionalidade, Amparo e Controvérsia Constitucional. Quanto à controle de constitucionalidade abstrato, de forma semelhante à da Alemã, os requisitos para que um processo dessa natureza seja apresentado, é necessário 1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado (contra leis internacionais); 1/3 das Assembleias Locais (contra leis estatais); Procurador-Geral da República, contra qualquer lei; e líderes de partidos contra leis eleitorais federais. De 1995 até 2016, de acordo com os dados da página oficial, foram iniciados 41.700 processos¹¹, considerando controle de constitucionalidade e recursos de instâncias inferiores, o que significa, em média, 2.000 processos recebidos por ano.

¹¹ Média calculada pela autora com base nos dados disponíveis em: *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal de estadística judicial* @lex: <http://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex>. Acessado em 12/01/2018.

Retornando ao Brasil, acerca do volume de trabalho, também destoa dos demais. De 1990 a 2016 foram distribuídos ao todo 1.558.019 processos no STF, o que daria uma média 59.923 por ano¹², mais de dez vezes maior do que a média da Alemanha e do México, por exemplo.

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

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

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

5.2 EFEITO DAS DECISÕES JUDICIAIS

As divergências entre os sistemas de jurisdição da Corte dos Estados Unidos (*common law*) e das demais¹³ sobre os efeitos das decisões em casos concretos são conhecidos: no primeiro, os precedentes possuem maior peso e efeito vinculante; no segundo, as decisões judiciais não possuem tal amplitude automaticamente.

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

¹³ O STF pertence a uma tipologia híbrida entre os dois modelos.

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

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

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

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

Ao vetar uma lei, o tribunal pode declará-la inconstitucional em sua totalidade, mas também é livre para atacar apenas provisões específicas. De fato, como na Europa em geral, as anulações parciais são a regra. Além disso, o tribunal tem duas versões de uma decisão de inconstitucionalidade à sua disposição. Pode declarar uma lei nula e sem efeito ou simplesmente incompatível com a constituição. Uma lei que é anulada deixa de ter força imediatamente, enquanto uma lei que é incompatível geralmente pode ser aplicada enquanto se aguarda uma revisão legislativa¹⁴.

Antes mesmo das decisões finais, as leis impugnadas podem ter sua eficácia suspensa, no entanto, as liminares não necessariamente antecipam a decisão final, tampouco suspendem a legislação discutida. Após a decisão definitiva do STF, o Senado pode optar por

¹⁴ *When striking down a statute, the court can declare the statute unconstitutional in its entirety, but it is also free to attack only specific provisions. In fact, as in Europe generally, partial annulments are the norm. In addition, the court has two versions of an unconstitutionality ruling at its disposal. It can declare a law null and void or merely incompatible with the Basic Law. A law that is ruled null and void ceases to have force immediately, while a law that is incompatible can usually be applied pending a legislative revision.* (VANBERG, 2005, pp. 92-93)

suspender no todo ou em parte a lei declarada inconstitucional (art. 52, X da constituição), o que seria um resquício do controle parlamentar da constitucionalidade.

Na Corte SCJN há três tipos de instrumentos de controle constitucional sob a sua jurisdição. Como grau recursal, a ação denominada de amparo - a maioria desses processos é tratada pelos tribunais federais inferiores. Como jurisdição exclusiva, há controvérsia constitucional – controle de constitucionalidade concreto e ação de inconstitucionalidade – controle de constitucionalidade abstrato. Em ambos, são legitimados para iniciar o processo: 1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado (contra leis internacionais); 1/3 das Assembleias Locais (leis estatais); Procurador-Geral da República, contra qualquer lei; líderes de partidos contra leis eleitorais federais, conforme descrito no quadro 5.

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

5.3 FORMAS DE SELEÇÃO, DURAÇÃO DE MANDATO E NÚMERO DE MEMBROS

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

Ginsburg (2003) assinala que há uma associação entre tribunais com menor número de juízes e contextos institucionais em que há mais partidos partilhando o poder: “há menos preocupação com a representatividade e menor necessidade de mantê-los divididos”. Reformas que alteram bruscamente o quantitativo, como a história do STF demonstra¹⁵, estão ligadas ao interesse de modificar sua composição para possibilitar novas nomeações mais alinhadas com o espectro ideológico dominante.

Ainda com relação aos mecanismos de seleção dos membros, podem ser divididos entre profissional, cooperativo e representativo, respectivamente sendo (1) profissional, feito

¹⁵ A Constituição brasileira de 1937, durante o período autoritário, por exemplo, baixou a idade compulsória de 75 para 68 anos. Cinco ministros foram automaticamente atingidos.

pelo próprio judiciário (alternativa que proporciona mais isolamento à influência de quem indicou); (2) cooperativo, que requer que dois ou mais órgãos estejam envolvidos no processo de escolha, sendo comum que o chefe do executivo nomeie e depois submeta à aprovação do legislativo; por fim, (2) representativo, que utiliza múltiplas autoridades para escolha¹⁶.

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

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

A Suprema Corte do México passou a exercer função de tribunal constitucional a partir de 1994¹⁷ (SANCHÉZ, MAGALONI, MAGAR, 2013), ocasião em que o número de juízes foi reduzido de vinte e cinco para onze, e os mandatos que eram vitalícios, passaram a ser de quinze anos, sem recondução – a menos que tenha exercido o cargo com caráter provisório ou temporário (ver Quadro 5). A indicação foi partilhada entre os partidos dominantes – PRI e PAN¹⁸.

Na mesma reforma institucional, o controle de constitucionalidade foi dividido entre (1) controvérsias constitucionais – com efeito *inter partes* e voltadas à solução de conflitos

¹⁶ GINSBURG, 2003. RÍOS-FIGUEROA, 2009.

¹⁷ A reforma estabeleceu as controvérsias constitucionais e as ações de inconstitucionalidade, expandindo significativamente o poder da Suprema Corte Mexicana: “La reforma de 1994, que precede a la transición a la democracia, tiene como principal objetivo proporcionar un canal institucional para la resolución de conflictos políticos entre los gobiernos estatales y locales y los órganos del gobierno controlados por distintos partidos políticos” (SANCHÉZ, MAGALONI, MAGAR, 2013, p. 320)

¹⁸ Cuando la reforma constitucional fue aprobada, el Presidente Zedillo estaba en la posición de imponer a todos los Jueces de la Corte porque su partido aun controlaba los dos tercios del Senado pero opto por negociar con la oposición, en particular con el PAN, la designación de algunos de los Jueces. (SANCHÉS, MAGALONI, MAGAR, 2013, p. 340)

entre diversos níveis de governo (estado x município); e as (2) ações de inconstitucionalidade – onde há o questionamento direto de uma lei ou ato normativo que contrarie a constituição¹⁹, mais próximo do que seria a ação direta de inconstitucionalidade do STF.

Sánchez, Magaloni e Magar (2013) afirmam que a corte mexicana se encontra dividida em uma segmentação ideológica de esquerda à direita (entre o posicionamento de maior intervenção estatal na economia até uma política mais dirigida ao *laissez-faire*). Também citam uma segunda linha divisória entre os juízes, baseada na filosofia judicial²⁰: o “interpretativismo” judicial – segundo o qual devem expandir sua jurisdição, modificando os limites do papel do poder judicial e o “legalismo” judicial – o qual daria maior peso à interpretação limitada da jurisdição do tribunal e ceticismo com relação à habilidade de os juízes em fundamentar suas decisões em motivos que não sejam estritamente jurídicos.

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

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

Diversos trabalhos encontram essa correlação ao observar os posicionamentos partidários/ideológicos pessoais dos *justices* da Suprema Corte dos Estados Unidos alinhados com os do partido do presidente que os indicou, com forte impacto em suas decisões (SEGAL AND SPAETH, 2002; SUNSTEIN; SCHKADE; ELLMAN, 2004).

¹⁹ “De las 1358 decisiones de la Corte, 75% fueron controversias constitucionales y 25% fueron acciones de inconstitucionalidad. Casi la mitad de esas decisiones fueron tomadas antes de que el PRI perdiera la Presidencia en el 2000, mientras que el resto de los casos fueron decididos despues”. (SANCHÉS, MAGALONI, MAGAR, 2013, P. 332)

²⁰ Alguns estudos que utilizam o método de estimação de pontos ideais também seguem essa linha divisória baseada na filosofia jurídica para o STF (DESPOSATO, INGRAM, LANNES JR., 2014).

O Tribunal Constitucional alemão, cujos atributos estão resumidos no quadro 5., trata-se de um exemplo típico de tribunal constitucional *kelseniano*. Sua estrutura, de forma semelhante à do STF (duas turmas), também é dividida em dois órgãos separados, denominados “senados”, com oito juízes cada um²¹ e sua seleção observa regras de elegibilidade semelhantes às cortes constitucionais europeias (e também observadas pelo Brasil), inclusive quanto à possibilidade de recrutar profissionais de dentro e de fora da magistratura de carreira²²: ao menos três dos oito juízes de cada senado devem ser selecionados entre os juízes de tribunais superiores

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

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

Como mencionado, a seleção dos membros na Alemanha é diferente dos demais por não incluir no processo de escolha o chefe do executivo. A metade dos juízes é eleita pela câmara baixa do parlamento e a outra metade pela câmara alta, ambas com maioria qualificada. Há uma divisão informal de distribuição das vagas para o Tribunal entre os partidos – metade para indicação do CDU/CSD e a outra metade para o SPD²³ (VANBERG,

²¹ No caso do Tribunal Constitucional Alemão, essa divisão entre dois órgãos diferentes, chamados de senados, o difere da maioria das cortes constitucionais, uma vez que os juízes que são indicados para cada órgão específico deve permanecer no mesmo até o fim do mandato: “*Most constitutional courts, including the French, Italian, Hungarian, and South African Courts, consist of one court. The Russian Constitutional Court is an exception, like the Bundesverfassungsgericht, the Russian Court is split into two senates. However, judges can be reassigned across senates during their tenure, and the composition of the senates must be varied at least every three years*” Vanberg (2010, p. 80).

²² No Brasil não há quórum específico no STF para membros de dentro ou de fora da magistratura de carreira. No entanto, a regra do art. 94 da CF prevê que 1/5 de determinados tribunais brasileiros (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho) devem ser compostos por membros do Ministério Público e Advogados com mais de dez anos de carreira.

²³ A regra basicamente consiste no seguinte: se um juiz se aposentar, o partido que o nomeou tem “direito de propriedade” sobre o assento e poderá fazer a próxima indicação para repor.

2005, p. 83). Ao observar a distribuição dessas nomeações de 1983-2003, o autor demonstra que há divisão proporcional entre os partidos com maior representação.

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

6 CONCLUSÃO

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

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

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

Foram realçadas diversas semelhanças presentes entre os casos mais frequentes nos estudos mobilizados, com exceção da Suprema Corte dos Estados Unidos – a qual possui um sistema de jurisdição de tradição *common law* e com níveis de transparência e seletividade de pauta consideravelmente mais restritos. Por outro lado, maior facilidade operacional para identificar empatia ideológica entre membros indicados e o espectro ideológico do presidente responsável pela indicação, diante do sistema bipartidário.

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

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

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

REFERÊNCIAS

CARVALHO, E. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, (23), 127-139, 2004.

CARVALHO, E. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos Relevantes de sua Gênese e Desenvolvimento. **Ver. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, pp. 161-179, jun. 2007.

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**, 31(3), 534-567, 2015.

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

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

LLANOS, Mariana; CORDULA, Tibi Weber; CHARLOTTE, Heyl; STROH, Alexander. "Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases." **Democratization** 23(7): 1236-53, 2016.

MAGALHÃES, R. B. M.; CARVALHO, E. R. (2014). Há um desenho institucional favorável à independência judiciária? Um panorama das constituições vigentes na América Latina. **Revista Debates**, v. 8, p. 119-140.

MAGALHÃES, R. B. M.; CARVALHO, E. R. (2016). Reformas Constitucionais e Expansão do Poder Judicial no Brasil e no México. In: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2016, Belo Horizonte

MAGALHÃES, R. B. M. Magalhães, R.B. M. Fatores determinantes da Independência Judicial de facto. In: **Seminario Internacional Desafíos al Estado: Nuevos actores políticos y económicos en América Latina**, Santiago, Chile, 2016.

MAGALONI, B.; MAGAR, E.; SÁNCHEZ, A. "Activists vs. Legalists. The Mexican Supreme Court and Its Ideological Battles." *Courts in Latin America*, **Cambridge University Press**, December 2013.

NAVIA, P.; RÍOS-FIGUEROA, J. The constitutional adjudication mosaic of Latin America. **Comparative Political Studies**, 38(2), 189–217, 2005.

OLIVEIRA, F. L. Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal". **Direito & Práxis**, v. 8, n. 3, pp. 1863–1908, 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, 1–245, 2007.

SEGAL, J. A.; SPAETH, H. J. The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited. **Journal of Politics**, vol. 66, 2002.

SUNSTEIN, C. T.; SCHKADE, D.; ELLMAN, L. M. "Ideological voting of federal courts". **Virginia Law Review**, 90: 301–54, 2004.

TATE, N.; VALLINDER, T. **"The global expansion of judicial power"**. New York: New York University Press, 2000.

VANBERG, G. **The politics of constitutional review in Germany**. New York: Cambridge University Press, 2005.

Detalhes da autora

Rebecca Bianca de Melo Magalhães Brasileiro.

Docente do curso de Ciências Sociais/Ciência Política da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja/RS. Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Pesquisa sobre instituições políticas, em especial tribunais constitucionais.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0779343721831625>

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2326-9195>

E-mail: rebeccabrasileiro@unipampa.edu.br.