

Independência do Judiciário: mensurando o viés político das cortes brasileiras

Felipe de Mendonça Lopes – FGV/EESP

Paulo Furquim de Azevedo – FGV/EESP

Resumo

O grau de independência do judiciário tem profusas implicações sobre desenvolvimento econômico. Para que o compromisso de não expropriação pelo executivo seja crível, é necessário que o judiciário seja livre para intermediar imparcialmente as disputas entre o Estado e seus cidadãos. A literatura que identifica e mensura a independência *de facto* do judiciário, embora prolífica, ignora canal de importância ímpar para a manifestação do viés político: a discricionariedade do executivo na indicação dos membros da suprema corte. No Brasil, uma peculiaridade institucional permite que seja feita uma comparação inédita na literatura. Como há duas cortes superiores, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que versam sobre matérias similares e tem distintas restrições à indicação de seus membros, é possível comparar o grau de influência política ao qual elas estão submetidas. Desta forma, propõe-se testar: 1- se há efeito da indicação política nas decisões dos ministros das duas cortes; 2- se há diferenças do grau de influência política de acordo com as restrições à indicação presidencial de cada corte; 3- se os ministros de ambas as cortes fazem uso estratégico de seus cargos, ou seja, ativamente beneficia o partido que o indicou. Dos efeitos testados, encontra-se evidências do segundo e, parcialmente, do terceiro.

Palavras-chave: Independência do judiciário, viés político, STJ, STF

Abstract

The degree of judicial independence has broad implications on economic development. For the executive's non-expropriation commitment to be credible, it is necessary that the judiciary should be free to impartially mediate disputes between the State and its citizens. The prolific literature on *de facto* judicial independence misses a key-variable to explain political bias: the government's discretion in appointing Supreme Court members. In this paper we explore a distinct feature of Brazilian judiciary to assess political bias due to government appointment discretion. As there are two courts, the Supremo Tribunal Federal (STF) and the Superior Tribunal de Justiça (STJ), which deal with similar matters and have different restrictions on the appointment of its members, it is possible to compare the degree of political influence to which they are subject. We test (1) if there is a political appointment effect on the decisions of the justices of the two courts, (2) if there are differences on the degree of political influence in accordance to the restrictions on presidential nomination in place in each court; and (3) if the justices of both courts make strategic use of their positions, that is, actively benefit the party that has appointed them. We find evidence of the second and, partially, of the third effect.

Keywords: Judicial independence, political bias, STJ, STF.

CLASSIFICAÇÃO JEL: K40

ÁREA ANPEC: 6

1. INTRODUÇÃO

Tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que tem por objetivo alterar os critérios de seleção dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Esta PEC, de número 434, pretende modificar o artigo 101 da Constituição Federal (CF) e estabelecer critérios mais rígidos para a escolha de ministros. Em especial, pretende que no STF seja seguida a mesma proporção de ministros oriundos dos tribunais estaduais e federais que no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e, desta forma, reduzir a discricionariedade da Presidência da República na indicação dos ministros da corte suprema.

Este trabalho explora esta idiosincrasia brasileira – a existência de duas cortes superiores com regras distintas para indicação de seus membros – para investigar a existência de influência política nas decisões judiciais. A ideia é que, se há mais restrições à indicação presidencial, a discricionariedade do Executivo é reduzida, o que diminui o grau de influência política nesta corte. Como existe sobreposição de competências entre o STF e STJ, muitas vezes estes tribunais são chamados a decidir assuntos muito similares, senão idênticos, o que permite a identificação do efeito decorrente dos poderes de indicação de seus ministros. Desta forma, investiga-se um aspecto da independência do judiciário, reconhecidamente de relevância ímpar ao desenvolvimento econômico, mas de difícil mensuração empírica (Feld e Voigt, 2003; Voigt, 2013; Shirley, 2013; Robinson, 2013).

A influência do executivo sobre as decisões destas cortes pode se dar por duas vias: o efeito preferência e o efeito estratégico. O efeito preferência é o fenômeno que ocorre quando um presidente indica um ministro que tenha uma posição política ou ideológica semelhante à dele, resultando em um alinhamento de preferências entre o executivo e o judiciário. O efeito estratégico, por sua vez, ocorre se o ministro modifica a sua decisão conforme o contexto estratégico, ou seja, conforme os grupos políticos incumbentes no executivo. Enquanto a literatura é prolífica na identificação do primeiro efeito na suprema corte americana, é inédita a investigação a respeito do efeito da discricionariedade do executivo na indicação dos membros da suprema corte, bem como da existência de efeito estratégico.

Este trabalho inicialmente quantifica o viés político de modo agregado, ou seja, incluindo decisões de ambos os tribunais em estudo. Posteriormente, se verifica se, de fato, o viés político é maior no STF do que no STJ, uma vez que, como já mencionado, o modo de indicação de ministros às duas cortes é distinto, o que pode fazer com que o grau de influência política também o seja. Além disso, também é investigada a existência de efeito estratégico, no qual o ministro busca beneficiar o partido que o indicou.

Assim, este trabalho prossegue da seguinte forma. Na Seção 2, tem-se uma discussão detalhada acerca do papel do judiciário no desenvolvimento econômico, enfatizando as características institucionais que são relevantes para o propósito deste trabalho. Na Seção 3, discute-se a abordagem empírica, incluindo as questões que devem ser respondidas, o processo de coleta de dados e as especificações econométricas utilizadas. Já na Seção 4, tem-se a apresentação e discussão dos resultados e, por fim, a Seção 5 conclui.

2. INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO: relevância e as características das cortes superiores brasileiras

2.1. Independência do Judiciário e desenvolvimento econômico

Uma miríade de trabalhos explora a relação entre desenvolvimento e a qualidade do sistema jurídico e do judiciário. Desta literatura, a investigação das características e efeitos da independência do judiciário é uma das que mais se desenvolveu na última década (Feld e Voigt, 2003; Hayo e Voigt, 2007; Robinson, 2013), sobretudo pela distinção e mensuração das dimensões *de jure* e *de facto*. Um judiciário independente é um mecanismo de transformar promessas em compromissos críveis, nas três dimensões em que a intervenção judicial pode ocorrer: na relação entre particulares, intermediadas por um árbitro isento, na relação entre particulares e o executivo, e no conflito entre componentes do executivo. Em todas essas situações, a credibilidade de promessas, como, por exemplo, a não-expropriação de direitos, conduz a um aumento dos investimentos e maiores ganhos de especialização, por redução dos custos de transação. Este é o fundamento para a relação positiva entre independência do judiciário e desenvolvimento econômico, sobretudo em sua dimensão *de facto*.

Para a mensuração da independência *de facto* do judiciário, Feld e Voigt (2003) utilizam oito variáveis que, de modo complementar, capturam a capacidade de o judiciário atuar de modo isento. Para tanto, há variáveis que mensuram a duração e respeito aos mandatos dos juizes, o tamanho das cortes, o montante dos salários dos juizes e sua estabilidade em relação a condições externas, a estabilidade das normas jurídicas (cuja alteração excessiva pode representar interferência, por via legal, nas decisões judiciais) a exigência de ações complementares de demais órgãos de estado para fazer cumprir as decisões judiciais.

Curiosamente, nessa extensa lista não consta variável de fundamental e clara importância para a independência das cortes: o processo de indicação de seus membros. É comum, nas diversas jurisdições, o executivo contar com alguma discricionariedade na indicação dos membros das cortes superiores. Há, contudo, considerável variabilidade no grau de discricionariedade que é concedido ao executivo na formação das cortes superiores, sendo esperado que, quanto maior o seu poder discricionário de indicação, maior será o seu grau de influência sobre as decisões judiciais e, portanto, menor a independência do judiciário. Várias são as possibilidades de desenho do processo de indicação dos membros das cortes superiores, desde a indicação direta pelo executivo, podendo esta ser ou não ratificada pelo legislativo, até a retirada de qualquer direito de indicação pelo executivo, sendo tal direito integralmente atribuído ao legislativo, ao judiciário ou aos eleitores, por meio de votação direta.

A influência política no momento da indicação é tanto maior quanto maior a autonomia e duração dos mandatos, uma das variáveis utilizadas por Feld e Voigt (2003) para mensurar a independência *de facto* do judiciário. No Brasil, assim como em vários outros países como Estados Unidos e Argentina, o executivo tem bastante liberdade para indicar os membros da Suprema Corte. Entretanto, uma vez indicado, é extremamente difícil remover um juiz: nos Estados Unidos, isto nunca aconteceu; no Brasil, apenas nos períodos ditatoriais do século XX. Assim, nessas jurisdições o momento da indicação é crucial para manifestação do viés político, como indicam os trabalhos de Carporale e Winter (1998) e Spiller e Gely (1992) que analisam as decisões da Suprema Corte dos EUA, e de Salzberger e Fenn (1999), que verificaram padrões nas decisões do Court of Appeal britânica.

O modelo vigente no Brasil oferece uma oportunidade única de verificação empírica do modo de indicação sobre a independência do judiciário, visto que há duas cortes superiores (STF e STJ) com diferentes modelos de indicação de seus membros, os quais estão associados a diferentes níveis de discricionariedade do executivo. Ainda nesta seção, a configuração institucional que permite identificar a variação no nível de discricionariedade do executivo é apresentada em detalhe. Por hora, é necessário expor o modo pelo qual a escolha dos membros do judiciário, *ceteris paribus* as demais dimensões da independência *de facto* do judiciário, pode afetar as decisões judiciais.

A capacidade de o executivo indicar membros para as cortes superiores pode afetar as decisões judiciais de dois modos: pela seleção de juizes cujas preferências são alinhadas com as do executivo, aqui denominado ‘efeito preferência’, e pela capacidade de influenciar as decisões judiciais, contingente a cada contexto estratégico, aqui denominado ‘efeito estratégico’. No primeiro efeito, o padrão de decisão do juiz é uma expressão de suas preferências, não dependendo, portanto, do contexto estratégico em que a decisão é tomada. Por exemplo, um governante liberal (no sentido econômico) tende a indicar um juiz cujas preferências e crenças são também liberais, o que deve resultar em um viés nas decisões desse juiz em direção da liberdade de iniciativa e menor intervenção do estado, independentemente do interesse político de quem o indicou em cada circunstância particular.

O efeito estratégico, por sua vez, refere-se a eventual viés de decisão que não pode ser atribuído às preferências do juiz, mas ao interesse do grupo político que o indicou em um caso específico. Em ambos os casos, o viés de decisão retira independência do judiciário, visto que resulta em decisões judiciais de maior interesse do executivo. Pode-se dizer que, qualitativamente, o “efeito estratégico” é mais prejudicial à independência *de facto* do judiciário, porque torna as decisões judiciais sensíveis a quem é o incumbente no executivo. Se o “efeito estratégico” está presente, isto significa que os juizes usam de seu cargo estrategicamente para favorecer o partido do presidente que o indicou. Já o “efeito preferência” pode refletir uma escolha social, intermediada pelo processo eleitoral. Se considerar-se que o presidente da república foi eleito pela maioria da população, então suas preferências representam as da maioria da

população. Logo, por transitividade, um juiz que tenha as mesmas preferências que o presidente terá as mesmas preferências da parcela da população que elegeu tal presidente.

A literatura é prolífica na identificação de viés nas decisões judiciais decorrentes de preferências e valores dos juízes. Não há, contudo, trabalhos que consigam separar os efeitos preferência e estratégico, o que decorre da dificuldade de identificação de situações em que o viés político se manifestaria de modo distinto para cada um desses efeitos. Esta é uma das contribuições deste artigo, conforme detalhado na seção 3, cuja estratégia empírica permite testar a existência de efeito estratégico. Existe uma vasta literatura, especialmente nos Estados Unidos¹, que analisa as decisões dos juízes em busca de padrões, ou seja, procura diversos tipos de tendências nas decisões judiciais. Isto é feito verificando se há mudanças no padrão de decisões de acordo com a característica de interesse. Há, por exemplo, trabalhos que verificam se existe viés racial nas decisões criminais (Everett e Wojtkiewicz, 2002); Zeisel, 1981; e Kennedy, 1988), que verificam se juízes mulheres tendem a conceder maior peso às questões de interesse particular de seu gênero (Grezzana (2011)).

A análise do viés nas decisões judiciais é particularmente importante, uma vez que, para o compromisso de não expropriação da propriedade privada pelo Estado ser crível, é necessário que as cortes sejam o veículo imparcial das disputas entre o Estado e seus cidadãos. Caso as cortes decidam sistematicamente a favor do Estado, muitas vezes em desconformidade com a lei, o equilíbrio de forças entre Estado e cidadão, já tão precário em condições normais, seria danosamente desfeito. As consequências de tal desequilíbrio seriam particularmente nocivas para o desenvolvimento econômico, uma vez que o compromisso da garantia legal do investimento privado estaria prejudicada. Esta proposição é particularmente clara em North e Weingast (1989), na seguinte passagem: “[f]or economic growth to occur the (...) government must not merely establish the relevant set of rights, but must make a credible commitment to them.” (p. 803, grifos nossos).

No Brasil, a literatura que investiga a presença de viés nas decisões judiciais ainda é recente e limitada. Uma das primeiras hipóteses veiculadas neste sentido foi em Arida, Bacha e Lara-Rezende (2005). Segundo os autores, a persistência das altas taxa de juros e ausência de um mercado doméstico de crédito de longo prazo no Brasil se deve principalmente à existência de um viés anti-credor e anti-poupador nas decisões judiciais brasileiras. Entretanto, os autores não apresentam evidências empíricas para corroborar suas hipóteses, as quais foram posteriormente testadas por Yeung (2010), que as refutou tendo por base evidências empíricas das decisões das cortes brasileiras (2005).

Além destes, alguns trabalhos recentes verificam a presença de outros tipos de viés nas decisões das cortes brasileiras. Podemos citar, por exemplo, Grezzana (2011), que mede o viés de gênero nas decisões do Tribunal Superior do Trabalho. Além deste, podemos também citar Jaloretto e Mueller (2011), que verifica se o conteúdo político das indicações ao Supremo Tribunal Federal (STF) tem algum impacto nas decisões deste tribunal. Outro trabalho que tem como instrumento a análise das decisões do STF é Arlota e Garoupa (2012). Aqui, os autores examinam as decisões da corte em casos em que há conflitos entre a União Federal e os Estados para verificar se o fato de um determinado presidente ter indicado certo Ministro do STF tem influência nas decisões deste Ministro. Finalmente, Nery e Mueller (2013) mapeiam as preferências dos juízes do STF em diversas dimensões, embora não as correlacionem com a indicação política, objeto primeiro deste artigo e de importância ímpar para a relação entre independência do judiciário e desenvolvimento econômico.

2.2. Características das cortes superiores no Brasil

No topo da organização do judiciário, a Constituição de 1988 instalou duas instituições separadas e independentes entre si, o STF e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Hierarquicamente (*de facto*, não *de jure*) pode-se dizer que o STF encontra-se acima do STJ, uma vez que o Supremo pode reverter uma decisão do STJ, mas não vice-versa. Entretanto, dentro de suas competências, cada um dos tribunais encontra-se no ápice de sua respectiva hierarquia.

¹ Também há exemplos em outros países, como Ramseyer e Rasmusen (1997) no Japão, Saltzberger e Fenn (1999) no Reino Unido e Lambert-Mogiliansky, Sonin e Zhuravskaya (2007) na Rússia.

O STF é uma corte constitucional, ou seja, sua função é zelar pelo cumprimento da Constituição Federal. Já o STJ é uma corte recursal, e sua função é harmonizar o cumprimento das leis federais no território nacional. Antes da Constituição de 1988, o STF acumulava ambas as funções, mas devido à sobrecarga do sistema legal que já era problema na época, decidiu-se criar o STJ com parte das antigas atribuições do STF. Assim, ao menos teoricamente, as competências dos tribunais hoje encontram-se bem divididas (vide artigos 102 e 105 da CF): o STF é a última palavra em assuntos constitucionais e o STJ em assuntos infraconstitucionais. No entanto, o constituinte em 1988 optou por tornar matéria constitucional temas que em grande parte do mundo são tratados por leis ordinárias, o que gerou uma hipertrofia da Constituição e, conseqüentemente, uma enorme sobrecarga da corte constitucional (o STF).

Desta forma, pode-se dizer que a distinção pretendida entre uma corte constitucional e outra recursal não funciona bem no Brasil, uma vez que a quantidade de matéria constitucional é tão extensa que o STF acaba agindo muito mais como uma corte recursal. Conforme o Relatório “Supremo em Números”, a parte “puramente” constitucional da carga de processos do STF, ou seja, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) e processos afins correspondem a apenas 0,51% de todos os processos que passaram por esta corte entre 1988 e 2009. Já a parte recursal (que inclui agravos, embargos, além do Recurso Extraordinário (REExt)) correspondeu a 91,69% do movimento desta corte neste mesmo período. Assim, conforme o Relatório, “quantitativamente, (...), o Supremo não é uma “corte constitucional” no sentido original em que esse tipo de instituição foi pensada (...), está muito mais próximo de uma “corte recursal suprema”” (2011, p. 21).

Além da diferente competência dos tribunais, o STF e STJ se diferem em vários outros aspectos. Por exemplo, no STF temos 11 ministros que se dividem em duas turmas. Já no STJ, temos 33 ministros que se dividem em 3 seções (6 turmas) de acordo com o tipo de matéria a ser julgada. No entanto, no contexto deste trabalho, uma das diferenças fundamentais entre o STF e o STJ é o modo de indicação de seus membros.

A Constituição Federal, em relação ao STF define que:

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Já quanto ao STJ, o texto da Constituição é diferente:

Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros
Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - um terço dentre juizes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;

II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94. (grifos nossos)

Assim, fica evidente uma importante distinção no que diz respeito ao modo de indicação dos membros das duas cortes. Enquanto no STF a única restrição à indicação presidencial (além da de idade e naturalidade, ambas comuns ao STJ) é a nebulosa “notável saber jurídico e reputação ilibada”, no STJ temos proporções bem definidas em relação à origem dos futuros Ministros. Além disso, a realização de eleições internas no STJ para a escolha os nomes que vão à lista tríplice torna ainda mais distinto o processo de indicação a este tribunal. Os artigos 10 inciso VI, 26 e 27 do regimento interno do STJ instituem e disciplinam o funcionamento das eleições internas para compor a lista tríplice. Percebe-se que

este mecanismo é importantíssimo, uma vez que a escolha do Presidente da República está condicionada à seleção prévia dos atuais Ministros da corte, assim reduzindo a possibilidade de influência do executivo neste tribunal.

Esta distinção legal da possibilidade de indicação a estes tribunais confere maior discricionariedade ao Presidente da República na indicação dos membros do STF em comparação com o STJ. Desta maneira, o processo de indicação distinto tem implicações sobre o grau de autonomia de cada corte e, portanto, sobre a eficácia do judiciário em exercer seu papel de intermediar as relações do Estado com seus cidadãos. Pode-se esperar que, tudo o mais constante, as decisões do STF sejam mais sujeitas a influências do executivo do que as decisões do STJ.

3. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

3.1. Questões e Hipóteses

Como visto na Seção 1, o principal propósito deste trabalho é identificar a presença de viés político nas decisões das mais altas cortes brasileiras. Para executar tal tarefa, é necessário primeiramente formular as hipóteses e os modelos que serão construídos e futuramente estimados com a os dados coletados das decisões dos tribunais (vide Seção 3.3 para detalhes das bases de dados). Assim, formulamos três perguntas fundamentais:

Q1: As decisões das cortes superiores brasileiras são sujeitas a influências políticas?

Q2: Esta influência política é mitigada pela restrição à indicação presidencial que existe no caso do STJ?

Q3: Os juízes das cortes superiores do Brasil fazem uso estratégico de seus cargos?

Para que seja possível responder estas perguntas é necessário fazer algumas suposições que não podem ser testadas diretamente.

A primeira delas é que as decisões do STF e STJ são comparáveis, isto é, é possível, dentro de um mesmo tópico, comparar decisões finais (acórdãos) de ambas as cortes. Para que tal comparação seja plausível, unificou-se tanto o assunto quanto o tipo de processo em cada corte. A escolha de um tema específico não é novidade na literatura. Salzberger e Fenn (1999), por exemplo, optaram pelo direito público. Neste caso o tema escolhido o direito tributário, uma vez que nele é trivial encontrar o sentido do interesse do governo (afinal, é razoável supor que o governo sempre quer arrecadar mais). Já quanto ao tipo de processo, selecionou-se apenas Recursos Especiais (REsp) no STJ e Recursos Extraordinários (REExt) no STF.

A escolha por estes dois tipos de processos se deve ao fato que estes são os recursos “comuns” de cada corte, isto é, o modo “usual” de um processo vir a ser analisado por uma destas cortes. Naturalmente, há muitas outras vias de entrada a estes tribunais como, por exemplo, o Agravo de Instrumento (STF e STJ) e as diversas ações de constitucionalidade no STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, Ação Declaratória de Constitucionalidade, etc.)². Entretanto, considera-se que, embora muitos casos relevantes sejam decididos por outras vias, o REsp e o REExt concentram uma alta proporção dos casos julgados pelas duas cortes (de acordo com o Relatório Supremo em Números, o REExt corresponde a quase metade da demanda da corte) e, como já dito, são de especial importância. Desta forma, foram selecionados estes dois tipos de recurso para que seja possível fazer a comparação das decisões das duas cortes.

Ainda, há que se fazer uma importante distinção. Um advogado, ao argumentar seu caso perante estas duas cortes, teria que fazer uma argumentação diferente se seu recurso fosse um REsp para o STJ ou um REExt ao STF. Isto porque, como visto na Seção 2.2.2, a competência e função das duas cortes é diferente, o STF é uma corte constitucional e o STJ uma corte infraconstitucional. Assim, o advogado, ao argumentar perante o STJ, teria que convencer os ministros que a decisão recorrida infringe alguma lei

² O Relatório “Supremo em Números”, por exemplo, lista mais de 50 vias de entrada no STF.

federal. Por outro lado, se a argumentação é perante o STF, o tipo de arguição é diferente, no sentido do acórdão recorrido infringir uma norma constitucional.

Entretanto, como exposto na Seção 2.2, a Constituição Federal, devido à sua extensão monumental, acaba permitindo que o tipo de argumento do RExt seja muito mais próximo do argumento de um REsp do que se imaginaria à primeira vista. Logo, a simplificação aqui feita ao comparar os dois tipos de recurso não é necessariamente problemática.

Outra hipótese importante que deve ter ressaltada tem ligação com o tipo de comportamento que se espera dos juízes dessas cortes. Sabe-se que os Ministros do STF e STJ tem uma carga de trabalho impraticável e a grande maioria dos casos são delegados a uma vasta legião de assessores. Entretanto, para que a base de dados coletada represente o que se deseja, as preferências dos Ministros, há que se supor que, em cada caso, o Ministro Relator tenha empregado um mínimo de cognição. Assim, se houve raciocínio empregado na decisão dos recursos, as preferências dos Ministros (e, em especial, do relator do recurso) estão bem representadas pelos acórdãos coletados.

Logo, a partir das hipóteses aqui formuladas, pode-se elaborar métodos para testar empiricamente as questões Q1 a Q3 propostas. Assim, para se testar a validade da Q1, o que se propõe é a equação dada pelo modelo (1).

$$Dummygov = \alpha + \sum_{i=1}^M \beta_i Dummypresidente_i + \sum_{k=1}^K \gamma_k Controles + \varepsilon \quad (1)$$

Em que *Dummygov* é uma variável binária que indica se a decisão do recurso foi a favor ou contra o governo e as *dummies* de presidente (para $M+1$ presidentes) indicam por qual presidente foi indicado o relator do recurso (para definições mais detalhadas das variáveis, vide Seção 3.4). Assim, se os presidentes conseguem transmitir suas preferências aos ministros que indicam para as cortes superiores (efeito indicação), os parâmetros β_1 a β_M vão estar de acordo com o posicionamento político do presidente representado. Isto significa que, por exemplo, se existe um presidente que tem um posicionamento político “liberal”, um ministro indicado por este presidente deverá favorecer mais as partes privadas em suas disputas com o Estado. Além disso, podem ser incluídas no modelo (1) K variáveis controle, cuja função é levar em conta diversas características do recurso e de seu relator (para mais detalhes, vide Seção 3.4.).

A próxima pergunta, Q2, deriva das diferenças institucionais no que diz respeito ao modo de indicação de membros das duas cortes conforme notado na Seção 2.2. A hipótese é que, como o executivo tem menos discricionariedade ao escolher os Ministros do STJ do que do STF, o STJ estará menos sujeito a influências políticas do que o STF. Assim, propõe-se a especificação (2) para testar Q2:

$$Dummygov = \alpha + \sum_{i=1}^M \delta_i DummySTF * Dummypresidente_i + \sum_{i=1}^M \beta_i Dummypresidente_i + \sum_{k=1}^K \gamma_k Controles + \varepsilon \quad (2)$$

Em que a *DummySTF* é uma variável binária que indica que determinado recurso foi julgado pelo STF. As demais já foram definidas anteriormente. Desta maneira, neste caso os coeficientes de interesse seriam δ_1 a δ_M . Aqui, a significância estatística destes parâmetros indica se os Ministros do STF são, em média, mais suscetíveis a influências políticas do que os do STJ.

Por fim, para testar a última questão (Q3), propõe-se a utilização da especificação dada pela equação (3).

$$\begin{aligned}
Dummygov = & \alpha + \sum_{i=1}^M \beta_i Dummypresidente_i + \sum_{i=1}^M \delta_i DummySTF * Dummypresidente_i \\
& + \sum_{i=1}^M \theta_i DummyPT * Dummypresidente_i \\
& + \sum_{i=1}^M \varphi_i DummyPT * DummySTF * Dummypresidente_i \\
& + \sum_{k=1}^K \gamma_k Controles + \varepsilon
\end{aligned} \tag{3}$$

Em que a *DummyPT* é uma *dummy* construída de tal maneira que represente os casos que são do interesse do governo do PT. De forma idêntica, poderia ter sido construída uma *DummyPSDB*, uma vez que o resultado final seria análogo. Nesta especificação, o parâmetro que denotaria o uso estratégico dos cargos dos juizes é o φ_i , $i=1, \dots, M$. Para responder as questões Q1 a Q3 é necessário um modelo de escolha discreta, uma vez que a variável *Dummygov* assume valores 0 e 1, tendo sido selecionado o modelo *Probit* (Amemiya, 1981).

3.2. As Bases de Dados

Para realizar os testes propostos na Seção 3.1 se faz necessária a compilação de bases de dados com decisões tomadas pelos dois tribunais em análise. Não existe, no Brasil, uma base de dados de decisões judiciais consolidada de acesso público, o que torna necessária a verificação dos casos um a um pelas ferramentas disponibilizadas online pelos tribunais.

Tanto o STF quanto o STJ disponibilizam *online* suas decisões com pouco ou nenhum atraso em relação à data do julgamento. Há três formas pelas quais as decisões podem ser acessadas online: pela ferramenta de “Pesquisa de Jurisprudência”, pela “Revista Trimestral de Jurisprudência” (no STF, já no STJ há a “Revista Eletrônica de Jurisprudência”) e pelo “Diário da Justiça Eletrônico”. Aqui optou-se por realizar a coleta de dados por meio da ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência”. Esta decisão ocorreu por duas razões principais. A primeira delas foi que o “Diário da Justiça Eletrônico” só começou a ser publicado em 1997, então para verificar decisões anteriores a esta data seria necessário verificar a versão impressa do “Diário da Justiça”, o que dificultaria demasiadamente a compilação dos casos relevantes. Em segundo lugar, tanto a “Revista Trimestral de Jurisprudência” quanto a “Revista Eletrônica de Jurisprudência” e o “Diário da Justiça Eletrônico” estão disponíveis apenas no formato PDF, o que dificulta uma pesquisa por palavras-chave. Logo, a “Pesquisa de Jurisprudência” se mostrou ser a ferramenta mais útil para encontrar casos que se encaixem nos critérios preestabelecidos.

A “Pesquisa de Jurisprudência”, contudo, também tem suas limitações. Esta ferramenta pesquisa as palavras-chave escolhidas não no conteúdo inteiro do processo ou do acórdão, mas em uma página chamada “resumo estruturado”, que contém apenas informações selecionadas. No STF, o resumo estruturado possui os seguintes campos: número do processo, tipo de processo, relator, órgão julgador, data do julgamento, publicação, parte(s), ementa, decisão, indexação, legislação, observação e acórdãos no mesmo sentido. Já no STJ, possui os seguintes campos: processo (que contém o número e tipo de processo), relator, órgão julgador, data do julgamento, data de publicação, ementa, acórdão, referência legislativa, veja e sucessivos.

3.3. A Coleta dos Dados

A pesquisa restringiu-se apenas a um tipo de recurso no STJ, o Recurso Especial (REsp), como forma de garantir maior homogeneidade processual nos casos em análise. Embora o REsp seja a principal via de entrada no STJ, vários outros tipos de recursos que transitam neste tribunal, como o Agravo Regimental, os Embargos de Declaração, Habeas Corpus e Mandados de Segurança, embora em menor volume. Na literatura, a opção por selecionar algum tipo de processo é feita com alguma frequência,

como em Jaloretto e Mueller (2011) que em uma pesquisa no STF selecionaram apenas ADINs e Yeung (2010) que também optou pelos REsp em sua análise do STJ.

Para se verificar a existência de viés político nas cortes, é necessário identificar, em cada caso, em qual sentido vai o interesse do Estado. Levando isto em consideração, optou-se por verificar apenas casos tributários nos quais a União Federal (ou a Fazenda Nacional) são parte, assim se tornando imediata a identificação do interesse do Estado. O elevado número de ocorrências exigiu a realização de uma amostra estratificada, selecionando aleatoriamente 30 casos por ano, de 1989 a 2012. Com isso, foi obtida uma amostra de 665 casos, considerando-se que em 1989 (o primeiro ano de funcionamento do STJ) não houve nenhum caso que correspondesse aos critérios já descritos e, em 1990, apenas cinco. Esta primeira pesquisa selecionou apenas casos nos quais a União é parte. Entretanto, foi detectada uma insuficiência nesta abordagem, uma vez que não seria possível observar o comportamento dos Ministros indicados pelo Presidente Lula quando outro partido está no poder. Para sanar essa limitação, foi feita uma nova amostragem, apenas com casos nos quais uma das partes é um Estado que, no momento do julgamento, era governado por um partido de oposição ao governo federal. Nesta nova amostra, selecionou-se 150 casos, referentes aos estados de São Paulo, Minas Gerais, entre outros, todos governados pela coalização PSDB-DEM no período em que o PT esteve à frente do governo federal, elevando o total de casos do STJ para 815.

Já no STF foram obtidas 117 decisões em matéria tributária em que a União é parte. Este total já constitui uma amostra do total de casos, tendo sido, contudo, realizada pelo próprio tribunal com o critério da relevância e ineditismo do acórdão. Esta amostragem, embora não aleatória, não resulta em viés de seleção, visto que os acórdãos excluídos são aqueles que meramente seguem a jurisprudência consolidada, não havendo uso da cognição do ministro relator que pudesse manifestar eventual viés político ou estratégico. As decisões do STF envolvendo a União, a exemplo do que ocorreu na base de dados do STJ, não permitem observar como Ministros indicados pelo Presidente Lula votam quando outro partido está no poder. Desta maneira, também foram coletados acórdãos envolvendo Estados governados pela oposição, obedecendo os mesmos critérios, o que resultou em mais 49 casos, assim totalizando 166 casos do STF.

3.4. As Variáveis

A partir da análise de cada acórdão, foram selecionadas as seguintes informações:

- Data de recebimento do recurso;
- Data de julgamento do recurso;
- Número do recurso;
- UF de origem;
- Nome do recorrente;
- Nome do recorrido;
- Relator;
- Resultado do julgamento;
- Votos divergentes.

Além disso, foram coletadas as seguintes informações biográficas dos Ministros que compõem (ou já compuseram) as cortes:

- Data de nascimento;
- Data da indicação à corte;
- Presidente da República que o indicou;
- Carreira anterior;
- UF de origem;
- UF da carreira;

A partir das informações coletadas, criou-se uma base de dados numérica de decisões das duas cortes em análise. A maior parte das variáveis é de natureza qualitativa, codificada na forma binária. Assim sendo, foram criadas as seguintes variáveis:

- *Dummygov*: a decisão do tribunal foi a favor da União Federal (ou Estado)? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummyref*: a decisão do tribunal reformou, ao menos em parte, a decisão da instância inferior? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummyvot*: a votação foi unânime? (0 para “não”, 1 para “sim”).
- *Dummyop*: a parte oposta à União Federal ou ao Estado é uma pessoa física? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummystf*: o recuso foi julgado pelo STF? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummyest*: o recurso tem como parte um Estado (Unidade da Federação)? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummygen*: o relator do recurso é do gênero feminino? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Tempo*: o intervalo de tempo decorrido entre o recebimento e o julgamento do recurso (em dias);
- *Dummies* da origem da carreira do relator:
 - *Dummycrmp*: o relator do recurso teve carreira no Ministério Público (MP)? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummycroab*: o relator do recurso teve carreira na advocacia privada? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummycrtj*: o relator do recurso teve carreira nos tribunais estaduais (TJs)? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummycrtf*: o relator do recurso teve carreira nos tribunais federais (TRFs)? (0 para “não”, 1 para “sim”);
- *Dummies* de indicação presidencial do relator:
 - *Dummylula*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente Lula? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummyfhc*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummyitamar*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente Itamar Franco? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummycollor*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente Fernando Collor? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummysarney*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente José Sarney? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummyfigueiredo*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente João Batista Figueiredo? (0 para “não”, 1 para “sim”);
 - *Dummygeisel*: o relator do processo foi indicado pelo Presidente Ernesto Geisel? (0 para “não”, 1 para “sim”).

As variáveis de controle foram separadas em dois grupos, o primeiro correspondente às características do caso e o segundo correspondente às características do relator do processo. Desta forma, o Grupo 1 corresponde às variáveis: *Dummyref*, *Dummyvot*, *Dummyop*, *Tempo* e as *dummies* de ano. Já o Grupo 2 corresponde a: *Dummygen*, *dummies* de carreira do relator. As variáveis de controle *Dummystf* e *Dummyest* não foram incluídas em nenhum grupo e estão presentes em todas as especificações estimadas, dada sua importância. Para facilitar a análise, a amostra foi dividida entre os recursos julgados pelo STF e os julgados pelo STJ. Nas Tabelas 1 e 2 tem-se a média e o desvio padrão para cada variável construída, assim como o valor máximo e mínimo que assumem e a correlação com a variável dependente *Dummygov*.

Tabela 1 – Análise Descritiva dos Recursos do STF

	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo	Correlação com Dummygov
Dummygov	0,6566	0,4748	1	0	1
Dummylula	0,0663	0,2487	1	0	0,0906
Dummyfhc	0,1265	0,3324	1	0	-0,0683
Dummyitamar	0,0783	0,2687	1	0	0,0691
Dummycollor	0,4578	0,4982	1	0	-0,0994
Dummysarney	0,0843	0,2779	1	0	-0,0088
Dummyfigueiredo	0,1084	0,3109	1	0	0,0482
Dummygeisel	0,0783	0,2687	1	0	0,0691
Dummycrmp	0,1506	0,3577	1	0	-0,0502
Dummycrtj	0,1024	0,3032	1	0	0,0350
Dummycrtf	0,4458	0,4971	1	0	-0,0661
Dummycroab	0,3012	0,4588	1	0	0,0876
Dummygen	0,0723	0,2590	1	0	0,0059
Dummyref	0,7410	0,4381	1	0	0,1226
Dummyvot	0,8072	0,3945	1	0	-0,0961
Dummyop	0,0964	0,2951	1	0	-0,1077
Tempo	1100,2	950,8	4728	37	-0,0605

Pelos resultados disponíveis na Tabela 1, observa-se que, no STF, quase metade dos casos da amostra (45,78% dos recursos) foram julgados por ministros indicados pelo Presidente Collor. Nota-se também que as correlações entre as variáveis explicativas com a variável dependente *Dummygov* são muito baixas, a maior delas é com a variável *Dummyref*, com 0,1226. Além disso, observa-se que, no STF, mais de a metade das decisões da corte favoreceu o governo (65,66%) e a vasta maioria foi unânime (80,72%), o que corrobora a opção deste trabalho por utilizar a indicação do relator como mecanismo da influência política³. Ainda, vale destaque o alto número de acórdãos reformados (ao menos parcialmente), cerca de 74%.

Tabela 2 – Análise Descritiva dos Recursos do STJ

	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo	Correlação com Dummygov
Dummygov	0,4957	0,5000	1	0	1
Dummylula	0,2491	0,4325	1	0	0,0418
Dummyfhc	0,3767	0,4846	1	0	-0,0516
Dummyitamar	0,0000	0,0000	0	0	N.A.
Dummycollor	0,2650	0,4413	1	0	0,0052
Dummysarney	0,0675	0,2509	1	0	0,0463
Dummyfigueiredo	0,0405	0,1971	1	0	-0,0418
Dummygeisel	0,0000	0,0000	0	0	N.A.
Dummycrmp	0,1166	0,3209	1	0	0,0375
Dummycrtj	0,1840	0,3875	1	0	-0,0213
Dummycrtf	0,4957	0,5000	1	0	0,0085
Dummycroab	0,2037	0,4027	1	0	-0,0200
Dummygen	0,1215	0,3267	1	0	0,0145
Dummyref	0,5202	0,4996	1	0	-0,0549
Dummyvot	0,9497	0,2186	1	0	-0,0637
Dummyop	0,2160	0,4115	1	0	-0,1327
Tempo	452,41	531,07	4863	14	0,0251

³ A proporção de casos nos quais o relator foi voto vencido no STF é muito pequena, cerca de 5%. Destes, o Ministro Marco Aurélio foi o relator vencido em 77,8% das vezes.

Já quanto ao STJ, também vale destacar alguns resultados da Tabela 2. Neste caso, a proporção de casos pró-governo é muito próxima de 50%, indicando um equilíbrio maior do que existe no STF. Também vale observar que, na amostra coletada não se observou nenhum Ministro Relator que tenha sido indicado pelos presidentes Itamar Franco e Ernesto Geisel, ao contrário do STF. Além disso, pode-se destacar a proporção de recursos revertidos, 52,02%, que é muito menor do que a proporção observada para o outro tribunal.⁴

Por fim, vale mencionar a elevadíssima proporção de decisões unânimes no STJ: 94,97%. Novamente, isto corrobora a opção feita ao tomar a indicação do relator como indicador de influência política. É interessante notar que os casos nos quais o relator foi voto vencido representam apenas cerca de 18% do total de casos nos quais houve alguma divergência. Ainda, estes representam menos de 2% do total.

4. RESULTADOS

Para responder às perguntas (Q1) a (Q3) elaboradas na Seção 3.1, elaborou-se os modelos econométricos (1) a (3) que foram testados com quatro especificações diferentes. Estas quatro especificações se devem à inclusão ou não dos dois blocos de variáveis de controle já definidos, da seguinte forma:

Especificação 1: sem controles

Especificação 2: apenas bloco 1 de controles

Especificação 3: apenas bloco 2 de controles

Especificação 4: ambos os blocos de controle

Vale ressaltar que em todos os modelos estimados os relatores indicados pelos presidentes militares foram utilizados como base de comparação em todos os casos aqui analisados.

Antes de prosseguir com a apresentação e análise dos resultados, vale uma breve discussão acerca de quais resultados são esperados, dadas as características do judiciário brasileiro, apresentadas na Seção 2, e as hipóteses apresentadas na Seção 3.1. No que se refere ao modelo (1), espera-se que o sinal dos coeficientes deve ser condizente com a posição política dos respectivos presidentes. Em outras palavras, espera-se que, para presidentes de inclinação mais liberal (Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor), o sinal do parâmetro associado deve ser negativo (revelando que os ministros indicados por estes presidentes julgam, na média, mais contra o Estado, quando comparados aos ministros indicados pelos presidentes militares). Já quanto aos presidentes de esquerda (na amostra obtida, apenas o Lula), espera-se que o coeficiente seja não significativo, uma vez que a esquerda tem maior inclinação por favorecer o Estado nas disputas contra empresas e contribuintes, aproximando-se, nesse aspecto, ao regime militar brasileiro, que também se caracterizou por forte intervenção estatal. Desse modo, o efeito indicação não deve ser quantitativamente diferente do observado nos ministros indicados por presidentes militares, utilizados como base de comparação. Ainda, no que se refere aos ministros indicados pelos presidentes do PMDB (Itamar Franco e José Sarney), espera-se que o sinal do coeficiente associado seja não positivo, uma vez que tal partido não apresenta uma posição ideológica clara, uma vez que já fez parte de governos de posição diametralmente oposta no espectro político. Tomando-se por base de comparação os ministros indicados por presidentes militares, com perfil mais claramente estatista, os indicados por presidentes do PMDB devem apresentar coeficientes negativos ou não significantes,

No que diz respeito ao modelo (2), espera-se que, caso se observe a hipótese feita acerca da diferença da interferência política nos tribunais, os coeficientes associados à interação da *Dummystf* com

⁴ Esta diferença pode ter algumas explicações distintas. Uma delas é que, como no STF a inclusão dos dados na base eletrônica é pelo critério da “relevância” (vide Seção 3.2), é possível que os casos mais relevantes sejam justamente aqueles que o STF decidiu reformar e, portanto, estes aparecem com mais frequência na base de dados. Outra possibilidade é que o STF de fato reforme com mais frequência as decisões que são a ele recorridas e, especialmente a partir da instituição da Repercussão Geral, os casos que não seriam reformados sequer são apreciados pela corte. Entretanto, as evidências de que o STF reforme as decisões com o intuito de favorecer o Estado são frágeis, uma vez que a correlação entre as variáveis *Dummygov* e *Dummyref* é apenas 0,1226.

as *dummies* presidenciais sejam estatisticamente significantes. Quanto ao sinal dos parâmetros, esperam-se os mesmos resultados do modelo (1), ou seja, sinal negativo para os presidentes associados à ideologia mais liberal, não significante para os de esquerda, e fracamente negativo para os do PMDB.

Por fim, no modelo (3), espera-se que, caso se observe o efeito estratégico, os parâmetros associados à interação da *Dummystf* com as *dummies* presidenciais sejam significantes apenas dentro de sua sub-amostra. Ou seja, o coeficiente associado à interação da variável *Dummystf* com a *dummyslula* deve ser significativo apenas na sub-amostra de interesse do PT. De forma análoga, o coeficiente associado à interação da variável *Dummystf* com a *dummyfhc* deve ser significativo apenas na sub-amostra de interesse do PSDB.

Representa-se na Tabela 3 os resultados obtidos com as regressões 1 a 4 anteriormente definidas (estimadas via *Probit*, conforme a Seção 3.4) para a questão (1). É possível notar que, em todas as especificações estimadas, os parâmetros de interesse, isto é, os associados às *dummies* de presidentes, não são significativos. Mas isto não significa, necessariamente, que o efeito indicação é nulo. Há que se levar em conta que, como já dito anteriormente, as *dummies* dos presidentes militares não foram incluídas na especificação, uma vez que estas são a base de comparação. Ou seja, a interpretação mais precisa dos resultados desta estimação é que o efeito da indicação presidencial pelos Presidentes Lula, Fernando Henrique, Itamar, Collor e Sarney não é estatisticamente diferente do efeito indicação dos presidentes militares (no caso da *Dummyslula*, este resultado condiz com o esperado).

Tabela 3 – Resultados da estimação do modelo (1)

	Y= DUMMYGOV			
	Reg1	Reg2	Reg3	Reg4
Constante	-0.005475 (0.1675)	0.639821 (0.3855)	-0.001929 (0.1763)	0.716960 (0.3976)
DUMMYLULA	0.070921 (0.1883)	0.030752 (0.2617)	0.064233 (0.1934)	0.058948 (0.2660)
DUMMYFHC	-0.124581 (0.1821)	-0.039744 (0.2284)	-0.158418 (0.1867)	-0.069811 (0.2320)
DUMMYITAMAR	0.341485 (0.4193)	0.436432 (0.4244)	0.319426 (0.4298)	0.368629 (0.4357)
DUMMYCOLLOR	-0.027511 (0.1763)	-0.079507 (0.1891)	-0.036925 (0.1790)	-0.111998 (0.1922)
DUMMYSARNEY	0.166173 (0.2223)	0.024668 (0.2312)	0.161796 (0.2259)	0.019035 (0.2356)
DUMMYEST	0.092082 (0.1062)	0.053016 (0.1187)	0.081603 (0.1069)	0.052412 (0.1192)
DUMMYSTF	0.367547*** (0.1221)	0.308508** (0.1422)	0.365991*** (0.1236)	0.319787** (0.1439)
Controles: DUMMYOP		-0.408653*** (0.1099)		-0.405991*** (0.1100)
Bloco 1	Não	Sim	Não	Sim
Bloco 2	Não	Não	Sim	Sim
Pseudo R ²	0.0152	0.0525	0.0159	0.0539
n	981	981	981	981

Notas: Erros-padrão em parênteses. P-valores: *** se $p < 0,01$, ** se $p < 0,05$ e * se $p < 0,01$.

Ainda, nota-se que o sinal dos coeficientes é, na maioria dos casos, condizente com o esperado. O sinal negativo que se observa nos coeficientes associados às *dummies* dos presidentes Fernando Henrique

e Collor é o esperado, uma vez que, desde a redemocratização, estes presidentes foram os com viés mais “liberal”.

No entanto, a *Dummyitamar* deve ser interpretada com mais cuidado, uma vez que o Presidente Itamar Franco só indicou um Ministro ao STF (Maurício Corrêa) e, na amostra obtida no STJ, não se observou nenhuma relatoria de ministros indicados por este presidente. Assim, diferentemente das outras dummies presidenciais, que incluem diversos Ministros em ambas as cortes, esta pode estar contaminada com características idiossincráticas deste ministro. Assim, a interpretação do coeficiente associado a esta variável não é, necessariamente, apenas o efeito de indicação política.

Ainda, nota-se que o coeficiente associado à *Dummystf* é positivo e significativo em todas as especificações estimadas. Isto significa que há algum componente no STF que faz suas decisões serem, em média, mais a favor do Estado. Este componente pode ser o efeito indicação que, conforme já argumentado, deve ser mais forte no STF do que no STJ. É possível que, nesta primeira especificação, os coeficientes associados às *dummies* presidenciais tenham sido estatisticamente nulos devido à ausência deste efeito no STJ, mas que no STF ele exista (o peso do STF na amostra é baixo, cerca de 17%). É justamente a presença deste efeito que se propõe testar no modelo (2).

Nota-se também que, os juízes de ambas as cortes tendem a favorecer mais as pessoas físicas do que as empresas em suas disputas com o Estado, efeito este observado no coeficiente negativo e significativo da variável (*Dummyop*). Como já notado anteriormente, este resultado pode ser devido ao conceito jurídico de “hipossuficiência” que, apesar de não ter força de lei no direito tributário, permeia toda a estrutura do sistema jurídico brasileiro.

Os resultados da estimação do modelo (2) são apresentados na Tabela 4. Neste caso, a hipótese fundamental, formulada na Seção 3.1, é se as restrições à indicação presidencial que existem no STJ (e não no STF) tornam este tribunal mais imune a influências políticas. Logo, é equivalente testar se o efeito indicação no STF é mais forte do que no STJ.

Tabela 4 – Resultados da estimação do modelo (2)

	Y= DUMMYGOV			
	Reg1	Reg2	Reg3	Reg4
Constante	-0.223008 (0.2168)	0.322073 (0.4236)	-0.236055 (0.2240)	0.378508 (0.4432)
DUMMYLULA	0.266034 (0.2355)	0.346807 (0.3175)	0.263677 (0.2372)	0.347602 (0.3208)
DUMMYFHC	0.096481 (0.2309)	0.302685 (0.2937)	0.103473 (0.2398)	0.265870 (0.3026)
DUMMYITAMAR	0.075664 (0.4532)	0.130416 (0.4586)	0.064755 (0.4603)	0.103255 (0.4665)
DUMMYCOLLOR	0.222070 (0.2330)	0.230677 (0.2578)	0.277897 (0.2490)	0.211291 (0.2774)
DUMMYSARNEY	0.429555 (0.2757)	0.374460 (0.2982)	0.442602 (0.2814)	0.348744 (0.3042)
DUMMYEST	0.101340 (0.1067)	0.059000 (0.1190)	0.092784 (0.1076)	0.053046 (0.1195)
DUMMYSSTF	0.847634*** (0.3265)	0.921104** (0.3641)	0.923003*** (0.3409)	0.916363** (0.3825)
DUMMYSSTF*DUMMYLULA	-0.005319 (0.5541)	-0.322571 (0.6022)	-0.046414 (0.5597)	-0.315518 (0.6091)
DUMMYSSTF*DUMMYFHC	-0.583883 (0.4327)	-0.808844* (0.4741)	-0.725299* (0.4319)	-0.827033* (0.5032)
DUMMYSSTF*DUMMYCOLLOR	-0.609405* (0.3668)	-0.685884* (0.3961)	-0.727259* (0.4066)	-0.680400* (0.4443)

DUMMYSTF*DUMMYSARNEY	-0.717999 (0.5025)	-0.901090* (0.5456)	-0.775993 (0.5163)	-0.867881 (0.5638)
Controles: DUMMYOP		-0.395163*** (0.1102)		-0.392047*** (0.1103)
Bloco 1	Não	Sim	Não	Sim
Bloco 2	Não	Não	Sim	Sim
Pseudo R ²	0.0185	0.0558	0.0197	0.0567
N	981	981	981	981

Notas: Erros-padrão em parênteses. P-valores: *** se $p < 0,01$, ** se $p < 0,05$ e * se $p < 0,01$.

Nos resultados apresentados na Tabela 4 é possível observar que algumas das conclusões obtidas a partir dos resultados da estimação do modelo (1) se mantêm no modelo (2). Entre elas, pode-se destacar a questão acima mencionada da relevância da *Dummyop* em todos os modelos nos quais ela faz parte da especificação.

No entanto, o principal resultado que advém do modelo (2) é a diferença do grau de influência política nas duas cortes em análise. Nota-se que os coeficientes da interação da *Dummysf* com as *dummies* dos Presidentes Fernando Henrique e Collor são negativos estatisticamente significantes na maior parte das especificações estimadas. Estes resultados corroboram a hipótese de que a maior discricionariedade do presidente na indicação de ministros do STF implica maior viés político em suas decisões, quando comparadas às do STJ.

Nota-se que o coeficiente associado à interação da *Dummysf* com a *DummyLula* não é estatisticamente significativo nas quatro especificações, revelando, como esperado, não haver diferenças significativas entre este grupo e os ministros indicados durante o regime militar, utilizado como base de comparação. Finalmente, tem-se que o parâmetro associado à interação da *Dummysf* com a *Dummysarney* tem o sinal esperado, mas é estatisticamente significativo em apenas uma das especificações.

Ainda, nota-se que a *Dummysf* é estatisticamente significativa em todas as especificações estimadas. Este componente indica que há algo específico ao STF que não o efeito da indicação presidencial de seus Ministros, que faz com que, em média, as decisões do STF sejam mais pró-Estado do que o STJ. Há dois fatores que podem explicar a significância desta variável. Em primeiro lugar, é possível que exista um viés no perfil dos processos que faça com que tenham sido selecionados recursos que sejam favoráveis ao Estado, embora, conforme já argumentado, a escolha do tipo de recurso e da temática tributária reduzam a possibilidade de existência de viés. Em segundo lugar, é possível que existam outras formas pelas quais o governo influencie o STF que não o mecanismo da indicação de seus ministros. Esta segunda hipótese, é plausível uma vez que se observe que o conteúdo político do STF é maior do que o do STJ. Isto pode ser evidenciado pelos diversos Ministros advindos do STF que tiveram uma carreira política após sua aposentadoria, como o Ministro Nelson Jobim que, indicado ao STF pelo Presidente Fernando Henrique, fez parte do governo Lula como Ministro da Defesa. Além deste, pode-se citar o exemplo do Ministro Francisco Rezek que foi indicado pelo Presidente Figueiredo para fazer parte do STF, pediu aposentadoria antecipada para ser Ministro das Relações Exteriores de Fernando Collor que, por sua vez, o reconduziu ao cargo no STF no final de seu governo (e, após a aposentadoria compulsória em 1997, fez parte da Corte Internacional de Justiça).

Ainda resta verificar se há efeito estratégico nas decisões de ambas as cortes (Q3). Para tal, optou-se dividir a amostra em duas partes. Na primeira sub-amostra, tem-se os casos que foram decididos no período de interesse do PT, ou seja, todos a partir de janeiro de 2003, excetuando os casos que envolvem Estados governados pela oposição (PSDB/DEM). Na segunda sub-amostra há exatamente o complementar desta primeira, ou seja, os casos decididos no período anterior a janeiro de 2003, somados aos recursos julgados em datas posteriores que envolvem Estados governados pela oposição.

Nota-se que é equivalente a estimação do modelo (3) com a amostra completa ou a estimação de modelos semelhantes ao (2) com as sub-amostras definidas. Optou-se pela segunda possibilidade uma vez

que tentativas de estimação do modelo (3) haviam sido frustradas devido a problemas de colinearidade. Logo, tem-se nas Tabelas 5 e 6 os resultados da estimação nas duas sub-amostras, sendo que na Tabela 5 a amostra utilizada nas regressões é a do período de interesse do PT e na Tabela 6 é a do interesse do PSDB/DEM.

No caso dos resultados disponíveis na Tabela 5, tem-se que os parâmetros de interesse são aqueles associados às variáveis *Dummylula* e a interação desta variável com a *Dummystf*. Percebe-se que, a princípio, há evidências do efeito estratégico nos Ministros indicados pelo Presidente Lula. A *Dummylula* se mostrou significativa em metade das especificações estimadas (Reg1 e Reg3). Ainda, no caso da interação com a *Dummystf*, o coeficiente é estatisticamente nulo em todas as especificações. Assim, se levar-se em conta apenas os resultados da Reg1 e Reg3, pode-se concluir que há efeito estratégico nos Ministros indicados pelo Lula no agregado, mas este não é de maior magnitude no STF. Este efeito não é, contudo, robusto, visto que a inclusão de controles do Bloco 1 lhe retira a significância estatística.

Tabela 5 – Resultados da estimação do modelo (3) (Sub-amostra Interesse PT)

	Y= DUMMYGOV			
	Reg1	Reg2	Reg3	Reg4
Constante	-0.841621* (0.4518)	0.496612 (0.6565)	-1.060058** (0.5294)	0.582202 (0.7244)
DUMMYLULA	0.915413** (0.4630)	0.380693 (0.4824)	1.069748** (0.5367)	0.454556 (0.5749)
DUMMYFHC	0.685468 (0.4644)	0.375227 (0.4703)	0.847142* (0.5122)	0.404050 (0.5397)
DUMMYEST	0.830643 (0.6897)	0.711795 (0.7431)	0.762378 (0.7064)	0.661430 (0.7479)
DUMMYSTF	0.981332 (0.6163)	-0.080061 (0.6944)	1.173599* (0.6610)	-0.111808 (0.7635)
DUMMYSTF*DUMMYLULA	0.165518 (0.8343)	0.765850 (0.9043)	-0.137047 (0.9334)	0.712995 (1.0430)
DUMMYSTF*DUMMYFHC	-1.005191 (0.7864)	-0.412521 (0.8082)	-1.410124 (0.8627)	-0.396528 (0.9062)
Controles:				
DUMMYOP		-0.254123 (0.1707)		-0.260382 (0.1714)
Bloco 1	Não	Sim	Não	Sim
Bloco 2	Não	Não	Sim	Sim
Pseudo R ²	0.030531	0.094561	0.034158	0.097368
n	329	329	329	329

Notas: Erros-padrão em parênteses. P-valores: *** se $p < 0,01$, ** se $p < 0,05$ e * se $p < 0,1$.

Por fim, pode-se observar na Tabela 6 os resultados da verificação da presença do efeito estratégico na sub-amostra do período de interesse do PSDB/DEM. Neste caso, observa-se que os resultados obtidos coincidem, em parte, com os observados na Tabela 4. Em comum, nota-se que a *Dummyop* é significativa em todas as especificações das quais ela faz parte. Além disso, a *Dummystf* sempre é significativa, o que pode indicar que há algum efeito específico ao STF que não o de indicação nem o estratégico.

Tabela 6 – Resultados da estimação do modelo (3) (Sub-amostra Interesse PSDB/DEM)

	Y= DUMMYGOV			
	Reg1	Reg2	Reg3	Reg4
Constante	-0.223008 (0.2168)	0.015059 (0.6330)	-0.201125 (0.2335)	-0.012546 (0.6486)
DUMMYLULA	0.156172 (0.3177)	0.319092 (0.3744)	0.141676 (0.3214)	0.329172 (0.3801)
DUMMYFHC	0.096168 (0.2525)	0.212535 (0.3038)	0.067317 (0.2711)	0.214148 (0.3223)
DUMMYITAMAR	0.296215 (0.4918)	0.426784 (0.5022)	0.327657 (0.5002)	0.427340 (0.5124)
DUMMYCOLLOR	0.258385 (0.2338)	0.244342 (0.2593)	0.332317 (0.2612)	0.308220 (0.2925)
DUMMYSARNEY	0.429555 (0.2757)	0.350487 (0.3004)	0.407672 (0.2890)	0.359346 (0.3137)
DUMMYEST	0.116989 (0.1498)	0.206161 (0.2769)	0.112911 (0.1531)	0.200342 (0.2772)
DUMMYSTF	0.843857*** (0.3275)	0.829593** (0.3693)	0.931989*** (0.3540)	0.903178** (0.4028)
DUMMYSTF*DUMMYLULA	-0.894011 (0.9613)	-0.675367 (1.0173)	-0.936919 (1.0007)	-0.723863 (1.0513)
DUMMYSTF*DUMMYFHC	-0.425404 (0.4839)	-0.450980 (0.5347)	-0.496168 (0.5337)	-0.555506 (0.5828)
DUMMYSTF*DUMMYCOLLOR	-0.656586* (0.3708)	-0.671414* (0.4003)	-0.836278* (0.4349)	-0.804169* (0.4752)
DUMMYSTF*DUMMYSARNEY	-0.718821 (0.5024)	-0.829732 (0.5504)	-0.700250 (0.5350)	-0.871266 (0.5853)
Controles: DUMMYOP		-0.500978*** (0.1477)		-0.492335*** (0.1483)
Bloco 1	Não	Sim	Não	Sim
Bloco 2	Não	Não	Sim	Sim
Pseudo R ²	0.020961	0.057534	0.023172	0.058668
N	652	652	652	652

Notas: Erros-padrão em parênteses. P-valores: *** se $p < 0,01$, ** se $p < 0,05$ e * se $p < 0,01$.

Ainda, de acordo com os resultados disponíveis na Tabela 6, nota-se que não foi possível detectar a presença de efeito estratégico nas decisões dos ministros indicados pelo Presidente Fernando Henrique, uma vez que o coeficiente associado a interação da *Dummyfhc* com a *Dummystf* é estatisticamente nulo em todas as especificações. Assim, quanto ao efeito estratégico, encontram-se evidências apenas no que se refere aos ministros relatores indicados pelo Presidente Lula. Ainda, é importante ressaltar que este resultado não é robusto à inclusão/exclusão de variáveis controle e, portanto, deve ser considerado com reservas.

5. CONCLUSÃO

Neste trabalho, se propôs responder três perguntas fundamentais acerca da independência do judiciário brasileiro. A primeira delas versa se as decisões das cortes superiores são influenciadas pela indicação presidencial dos membros destas cortes. A segunda inquire se as restrições institucionais à

indicação presidencial no STJ tornam esta corte menos suscetível às influências políticas do que o STF (no qual a indicação é livre). Já a terceira diz respeito à possibilidade de os magistrados utilizarem seus cargos de modo estratégico, isto é, ativamente procurarem beneficiar o partido que lhes indicou ao tribunal.

Conforme observou-se na Seção 4, a resposta para a primeira pergunta é não, uma vez que não foi detectado nenhum efeito agregado estatisticamente significativo. Este resultado, contudo, ainda não explora as diferenças na independência do judiciário, que pode decorrer dos processos de indicação distintos entre as duas cortes superiores.

Já no que toca a segunda pergunta, que explora as diferenças entre STF e STJ, a resposta é: provavelmente sim. Foi possível observar que o efeito indicação no STF, especialmente no que se refere aos presidentes Collor e Fernando Henrique, é estatisticamente diferente do observado no STJ. Assim, há, de fato, evidências de que a restrição à indicação presidencial no STJ reduz a influência do executivo nesta corte e, portanto, a torna mais independente.

Quanto à terceira pergunta, não foi possível encontrar evidências inequívocas de que os magistrados indicados por quaisquer presidentes façam uso estratégico de seus cargos. Apenas observaram-se indícios deste efeito para os indicados pelo Presidente Lula em algumas das especificações testadas, o que, de fato, não é conclusivo. O fato de que não foi possível encontrar evidências inequívocas do efeito estratégico, mas sim do efeito indicação no STF é sinal de que, nesta corte, os diversos presidentes da república conseguiram instalar ministros cuja posição ideológica é semelhante da de quem os indicou, mas provavelmente não utilizam da forma condenável de “pragmatismo” político que os faria julgar estrategicamente. Isto significa que, apesar de os ministros (do STF) votarem, em média, de acordo com a posição política do presidente que fez a indicação, eles não mudam de posição dependendo de qual partido ocupa, no momento, o Palácio do Planalto. Assim, pode-se dizer que há uma certa consistência na posição política dos membros desta corte.

Entretanto, as diversas conclusões extraídas dos resultados empíricos dependem da validade das hipóteses e simplificações feitas de modo a tornar este experimento possível. Uma das hipóteses mais importantes e que podem ser contestadas é a comparabilidade das decisões do STJ e STF. Como já salientado, devido ao modo que a Constituição Federal foi elaborada, existe alguma sobreposição de competências do STJ e STF, inclusive no que diz respeito à matéria tributária. Esta sobreposição faz com que ambas as cortes muitas vezes sejam chamadas a se manifestar sobre a mesma matéria, o que permite que se faça a comparação pretendida.

Outra hipótese importante diz respeito ao emprego de cognição na decisão dos recursos. Esta hipótese requer que os ministros, especialmente o relator, dedique tempo e raciocínio na decisão de cada caso. Se, ao contrário da hipótese, os ministros simplesmente deleguem os casos a seus assessores (devido à já conhecida sobrecarga do judiciário), então não é possível inferir absolutamente nada de suas decisões. No entanto, parece razoável que, especialmente nos casos mais relevantes, os ministros utilizem de cognição, mesmo que seja somente ao instruir o assessor sobre qual direção determinada decisão deve seguir.

Ainda, vale destacar algumas questões que não foram respondidas. Nos resultados exibidos na Seção 4, observou-se que certamente existem outros componentes que tornam as decisões do STF mais pró-Estado que não a indicação presidencial. Assim, uma possível investigação futura poderia tentar encontrar outros fatores que influam nas decisões do STF, mas não do STJ, para explicar este efeito.

Por fim, resta dar uma resposta à questão levantada na primeira Seção deste trabalho. Será que seria uma boa ideia instituir um sistema de indicação no STF semelhante ao do STJ, com proporções bem definidas para a origem de seus membros e realização de eleições internas para compor a lista tríplice? Se a única consideração envolvida nesta decisão for a da independência da corte, então, de acordo com os resultados encontrados neste trabalho, possivelmente seria uma boa ideia.

Naturalmente, outras considerações podem pesar em uma decisão como esta. Como o STF é a corte suprema do Brasil, ela é uma instituição política, no sentido amplo da expressão, então é esperado que suas decisões tenham um cunho político. Mas é importante deixar claro que as implicações de tal medida podem ser muito mais amplas do que uma questão jurídica ou de carreira dos magistrados. A existência de um judiciário independente, além de melhorar características “desejáveis” de um sistema

jurídico, como a previsibilidade e a racionalidade das decisões judiciais, tem um efeito colateral: a melhora da credibilidade do compromisso de não expropriação do executivo. Esta melhora, por sua vez, proporciona um crescimento econômico maior, uma vez que o risco de fazer negócios no país é reduzido. Assim, fica claro que os resultados aqui obtidos têm implicações políticas, jurídicas e econômicas, sugerindo, em última instância, uma direção para o desenho ótimo de um judiciário.

REFERÊNCIAS

- AMEMIYA, T. (1981) Qualitative Response Models: A Survey. **Journal of Economic Literature**, vol. 19, n. 4, p. 1483-1536.
- ARIDA, P.; BACHA, E. L.; LARA-REZENDE, A. (2005). Credit, Interests, and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. In Giavazzi, F., Goldfajn, I.; Herrera, S. (ed.), **Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience, 1999 to 2003** (p. 265-293). Cambridge, MA: The MIT Press.
- ARLOTA, C.; GAROUPA N. (2012) Addressing Federal Conflicts: An Empirical Analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. (unpublished)
- BRASIL, **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, de 7 de julho de 1989. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacao seriada/index.php/regimento>>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- CAPORALE, T.; WINTER, H. (1998) Political influence over Supreme Court criminal procedure cases. **Journal of Economic Behavior & Organization**, vol. 35, p. 465-475.
- EVERETT, R. S.; WOJTKIEWICZ, R. A. (2002) Difference, Disparity, and Race/Ethnic Bias in Federal Sentencing. **Journal of Quantitative Criminology**, vol. 18, n. 2, p. 189-211.
- FALCÃO, J.; CERDEIRA, P. C.; ARGUELHES, D. W. (2011) **I Relatório Supremo em Números: O Múltiplo Supremo**. FGV Direito Rio.
- FELD, L. P.; VOIGT, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. **European Journal of Political Economy**, 19(3), 497-527.
- GREZZANA, S. (2011) **Viés de Gênero no Tribunal Superior do Trabalho Brasileiro**. Tese de Mestrado, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- JALORETTO, M. F.; MUELLER, B. P. M. (2011) O Procedimento de Escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – uma Análise Empírica. **Economic Analysis of Law Review**, vol. 2, n. 1, p. 170-187.
- KENNEDY, R. L. (1988) McCleskey v. Kemp: Race, Capital Punishment, and the Supreme Court. **Harvard Law Review**, vol. 101, n. 7, p. 1388-1443.
- LAMBERT-MOGILIANSKY, A.; SONIN, K.; ZHURAVSKAYA, E. (2007) Are Russian commercial courts biased? Evidence from a bankruptcy law transplant. **Journal of Comparative Economics**, vol. 35, p. 254-277.
- NERY, P.F.; MUELLER, B. (2013). How Judges Think in the Brazilian Supreme Court: Estimating Ideal Points and Identifying Dimensions. Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics.
- NORTH, D. C.; WEINGAST, B. R. (1989) Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. **The Journal of Economic History**, vol. 49, n. 4, p. 803-832.
- RAMSEYER, J. M.; RASMUSEN, E. B. (1997) Judicial Independence in a Civil Law Regime: The Evidence from Japan. **Journal of Law, Economics, & Organization**, vol. 13, n. 2, p. 259-286.
- ROBINSON, J. A. (2013). Measuring institutions in the Trobriand Islands: a comment on Voigt's paper. **Journal of Institutional Economics**, 9(01), 27-29.
- SALZBERGER, E.; FENN, P. (1999) Judicial Independence: Some Evidence from the English Court of Appeal. **Journal of Law and Economics**, vol. 42, n. 2, p. 831-847.
- SHIRLEY, M. M. (2013). Measuring institutions: how to be precise though vague. **Journal of Institutional Economics**, 9(01), 31-33.

SPILLER, P. T.; GELY, R. (1992) Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of U.S. Supreme Court Labor-Relations Decisions, 1949-1988. **The RAND Journal of Economics**, vol. 23, n. 4, p. 463-492.

VEÇOSO, F. F. C.; PEREIRA, B. R.; PERRUSO, C. A.; MARINHO, C. M.; BABINSKI, D. B. O.; WANG, D. W. L.; GUERRINI, E. W.; PALMA, J. B.; SALINAS, N. S. C. **As bases eletrônicas de julgados: matrizes de análise e aplicação no STF e STJ** 2012. Trabalho apresentado ao II Encontro de Pesquisas Empíricas em Direito, Ribeirão Preto, 2012.

VOIGT, S. (2013). How (not) to measure institutions: a reply to Robinson and Shirley. **Journal of Institutional Economics**, 1(1), 1-3.

YEUNG, L. (2010) **Além do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do Judiciário brasileiro**. Tese de Doutorado, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

ZEISEL, H. (1981) Race Bias in the Administration of the Death Penalty: The Florida Experience. **Harvard Law Review**, vol. 95, n. 2, p. 456-468.