

DEFERÊNCIA AO FISCAL DA LEI? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade // *Ivar Alberto Martins Hartmann*¹, *Livia da Silva Ferreira*² e *Bianca Dutra da Silva Rego*³

Palavras-chave:

procurador-geral da república / ações diretas de inconstitucionalidade / supremo tribunal federal / ministério público / pesquisa empírica no direito

////////////////////////////////////

Sumário:

- 1 **Introdução**
- 2 **Justificativa**
- 3 **Metodologia**
- 4 **Resultados**
- 5 **Regressão Logística**
- 6 **Conclusão**
- 7 **Referências**

Resumo

O Procurador-Geral da República, como uma breve análise histórica do cargo demonstra, exerce função essencial no controle de constitucionalidade brasileiro. Entretanto, estudos empíricos sobre sua atuação permanecem escassos. Nosso objetivo é testar a performance do PGR nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade a partir de uma perspectiva quantitativa. Utilizamos um *data set* de julgamentos obtido a partir da base de dados do projeto *Supremo em Números* para análises estatísticas, incluindo diferentes modelos de regressão. A hipótese testada é de que não há relação estatisticamente relevante entre a atuação do PGR como parte ativa no controle concentrado de constitucionalidade e o sucesso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A hipótese restou desprovida: as ADIs propostas pelo PGR, assim como também as propostas por chefes do Executivo têm estatisticamente maior probabilidade de sucesso.

1 Doutorando em Direito Público pela UERJ. Mestre em Direito Público pela PUC-RS. LL.M pela Harvard Law School. Coordenador do projeto Supremo em Números. Pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV DIREITO RIO. E-mail: ivar.hartmann@fgv.br

2 Mestra em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio e graduada em Direito pela FGV Direito Rio. Pesquisadora do projeto Supremo em Números. E-mail: liviasferreira@gmail.com

3 Aluna de graduação em Direito na FGV Direito Rio. Aluna pesquisadora do Projeto Supremo em Números. E-mail: bianca.dutra@live.com

DEFERENCE TO THE ATTORNEY GENERAL? The probability of success of the AG on the direct actions of unconstitutionality // *Ivar Alberto Martins Hartmann, Livia da Silva Ferreira and Bianca Dutra da Silva Rego*

Keywords:

brazilian attorney general's office / concentrated constitutional review / brazilian supreme court / empirical legal research

////////////////////////////////////

Abstract

The Brazilian equivalent of the Attorney General, as a brief historical analysis shows, plays an essential role in concentrated constitutional review. However, empirical studies of its performance remain scarce. Our goal is to test the AGs track record in Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) at the Brazilian Supreme Court. We use a data set obtained from the *Supreme Court in Numbers* project's database in order to run regressions with different models. The hypothesis we tested is that there is no statistically significant relationship between the performance of the AG as plaintiff in concentrated constitutional review and the outcome of the cases. This hypothesis was found to be disproved: ADIs started by the AG, as well as those proposed by representatives of the Executive branch, have, in fact, greater statistical probability of success.

1 Introdução

O presente artigo tem como principal objetivo estudar e levantar dados e contextualizar as razões pelas quais a atuação do Procurador-Geral da República (PGR) no Supremo Tribunal Federal (STF) é de relevância central para o Brasil, especificamente no que tange a sua competência para propor ações constitucionais perante o Supremo, assim como determina o texto constitucional.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o PGR passou a ser mais um dentre os legitimados para propor ações do controle concentrado de constitucionalidade. Entretanto, em se tratando de uma abordagem histórica, é necessário apontar que o PGR, como chefe do Ministério Público da União, foi por muito tempo detentor da competência exclusiva para propor ações com intuito de questionar a constitucionalidade de uma lei perante o STF.

O controle de constitucionalidade concentrado começou a ser realizado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1934, quando a inconstitucionalidade de uma lei passou a poder ser questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Nesse momento, surgiu o instrumento que tempos depois veio a ser conhecido como representação interventiva, a qual dependia da provocação do Procurador-Geral da República.⁴

A partir da Constituição autoritária de 1937, a competência do PGR para apresentar a representação interventiva foi afastada. No entanto, tal competência foi restabelecida pela carta de 1946. Dessa maneira, “a arguição de inconstitucionalidade para fins interventivos foi regulamentada pela lei 2.271/54. Nela, usou-se pela primeira vez o termo representação”.^{5 6}

Posteriormente, a lei 4.337/64 não só esclareceu como também detalhou o procedimento da representação interventiva, além de ter sido responsável

por regular a “declaração de inconstitucionalidade”.⁷

Foi a Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, que instituiu a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual. Sua introdução no ordenamento jurídico pátrio se deu por meio da adição da alínea “k” ao artigo 101 da Constituição de 1946,⁸ tendo sido mantida a representação interventiva.

A Constituição de 1967 manteve a legitimidade do Procurador-Geral da República para apresentar a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual, a representação interventiva e ainda criou a representação para suspensão de direitos políticos.

Vale citar as palavras de Barros (1985), quando tratou da função do PGR sob a égide da Constituição 67/69, onde afirmou:

*O Procurador-Geral da República tem legitimidade singular para a representação por inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual. É o dominus litis, conforme reiteradamente já afirmou o Supremo Tribunal Federal.*⁹

O atual ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes - ainda como Procurador da República - escreveu um artigo no qual tratava do papel do Procurador-Geral da República no controle abstrato de normas sob a Constituição de 1967/69 (Mendes, 1997).

As informações extraídas deste trabalho não só

7 Art. 1º Cabe ao Procurador-Geral da República, ao ter conhecimento de atos dos poderes estaduais que infrinja qualquer dos princípios estatuídos no art. 7º, inciso VII da Constituição Federal, promover a declaração de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar da representação que lhe é dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da representação para apresentar a arguição perante o Supremo Tribunal Federal.

8 Art. 101 Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I - Processar e julgar originariamente:

k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual encaminhada pelo Procurador-Geral da República.

9 BARROS, 1985, p. XXXX.

4 Art. 2º, parágrafo 2º da Constituição de 1934.

5 BARROS, 1985, p. XXXX.

6 Artigo 1º da Lei 2.271/54: Cabe ao Procurador Geral da República, toda vez que tiver conhecimento da existência de um ato que infrinja algum dos preceitos assegurados no artigo 7º, inciso VII da Constituição Federal, submeter o mesmo ao exame do Supremo Tribunal Federal.

apontam o PGR como o único legitimado para propor a então representação de inconstitucionalidade, como já se pôde observar, como também abordam a discussão a respeito da obrigatoriedade de o PGR apresentá-la, quando recebia tal solicitação de algum interessado. Ademais, o referido trabalho também trata do caráter dúplici ou ambivalente da representação por inconstitucionalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB 88), quando cuidou das ações constitucionais, inovou ao trazer a ação direta de inconstitucionalidade, assim como também inovou no que diz respeito a seus autores ao expandir sua competência de propositura. A partir de então, as ações do controle concentrado de constitucionalidade passaram a poder ser apresentadas por um rol de nove legitimados.¹⁰

O artigo 128 da CRFB 88 trata do Ministério Público da União, o qual tem como chefe o Procurador-Geral da República. O parágrafo primeiro do referido artigo¹¹ determina as condições que devem ser atendidas para sua nomeação.

Considerando que em 1988 o PGR deixou de ser detentor exclusivo da competência para apresentar ações que questionam a constitucionalidade de leis e atos normativos no controle de constitucionalidade concentrado - embora esta perda represente um ganho inestimável à democracia Brasileira - considera-se importante analisar a relação entre o PGR e o STF nesses julgamentos desde a promulgação da Constituição em vigor.

10 Art. 103 Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

11 § 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Diante disso, cabe afirmar que se busca no presente trabalho constatar, por meio da análise dos dados disponíveis, a probabilidade de sucesso do PGR como legitimado ativo universal no controle concentrado de constitucionalidade, analisando-se exclusivamente as ações diretas de inconstitucionalidade.

Cabe mencionar que a característica de legitimado ativo universal confere ao PGR a competência para propor ações constitucionais sobre quaisquer temas, estando dispensado de demonstrar pertinência temática quando da propositura de uma ação de inconstitucionalidade perante o STF.

É necessário apontar que a Constituição Federal de 1988 também instituiu em seu artigo 103, §1º, a atribuição de o PGR ser previamente ouvido nas ADIs e nos demais processos de competência do STF.¹² Cabe ao PGR, no exercício dessa função, oferecer um parecer opinativo diante dos processos em andamento no STF, parecer este que pode ser a favor ou contra a constitucionalidade da lei combatida.

Importante ainda notar os contornos da atuação do PGR perante o STF por meio de uma análise comparada. Nesse sentido, cabe analisar informações sobre estudos e pesquisas realizadas em outro país, assim como também o resultado dessas pesquisas.

Nos Estados Unidos, há algum tempo, têm sido realizados estudos empíricos com o intuito de analisar a relação entre o *Solicitor General* (SG) e a Suprema Corte norte-americana. O *Solicitor General* nos Estados Unidos exerce algumas funções similares às do PGR no Brasil: ambos têm, entre outras, a competência para litigar perante as Supremas Cortes dos respectivos países. A comparação mais próxima possível, entretanto, parece ser entre o PGR e o *Attorney General*, ainda que este último não constituía cargo de carreira e seja demissível discricionariamente pelo Presidente.

Como se pôde observar em uma das pesquisas

12 Art. 103 § 1º - O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

selecionadas,¹³ um estudo empírico baseado em casos concretos constatou que, apesar de SG ter sido considerado por anos superior aos demais litigantes perante a Suprema Corte Americana, pelo menos no que diz respeito aos casos em que apresenta memorial de *amicus* que tratem de direitos civis, essa superioridade não se verifica na prática. Verificou-se que ele não possui incontestavelmente maior número de vitórias, e que sua taxa de sucesso é variável.

Outro estudo analisado¹⁴ apontou que o SG possui

13 A título de exemplo das pesquisas realizadas, cabe citar o artigo “The Solicitor General as Amicus 1953 – 2000 How Influential?” (Deen, Ignagni & Meernik, 2003), onde foi analisada a relação do SG com a Suprema Corte por meio de memoriais de *amicus* apresentados desde 1953 até 2000. Os autores apontam as mudanças ocorridas com o tempo na atuação do SG nesses casos, indicam o aumento do número de memoriais apresentados, assim como também relacionam esse aumento com as administrações presidenciais referentes aos casos analisados. Cabe citar que a maioria dos memoriais apresentados dentre os analisados tratavam de direitos civis, onde se verifica a maior variação na média de sucesso. O artigo por sua vez constata que o SG não possui uma vantagem especial e indiscriminada sempre que apresenta memoriais de *amicus* perante a Suprema Corte. A análise de casos concretos permitiu a elaboração de um estudo que, embora demande mais pesquisa, foi capaz de desmistificar a impressão de superioridade do SG, ainda que por muito tempo ele tenha sido caracterizado como décimo ministro da Suprema Corte. Logo, apesar de sua capacidade de influenciar a corte, em determinados temas sua média de sucesso é consideravelmente variável, e o estudo também permitiu constatar um pouco da perda da sua importância, dado o aumento do número de casos e do aumento da qualidade de seus adversários.

14 O texto *Explaining Executive Success in the U.S. Supreme Court* (McGuire, 1998) foi elaborado com base em mais de trinta anos de pesquisa e busca demonstrar porque o SG é um litigante de sucesso perante a Suprema Corte dos Estados Unidos. A análise do autor se relaciona com o impacto do SG perante os juízes, tendo como base casos da Suprema Corte. McGuire constrói uma série de modelos explicativos onde a variável dependente é a identidade da parte vencedora, o autor e o réu. Seu objetivo é aferir se a qualidade de um advogado está relacionada à quantidade de vezes que este já se apresentou perante um juiz. Ele apresenta alguns dados empíricos com o intuito de evidenciar que o impacto de o advogado possuir mais experiência pode ser facilmente comprovado. Por este motivo, o autor entende que o governo federal frequentemente possui esta vantagem de expertise e que suas vitórias em juízo refletem a participação do SG. O autor faz uma importante ressalva na elaboração do texto ao assinalar que os pesquisadores acadêmicos não possuem fundação empírica para a assertiva de que o SG traz uma reputação distinta e influente para a alta corte. Ele constata ainda, com base em leituras, que, ao menos em decisões de mérito, a independência do SG não está comprometida.

O autor conclui o texto afirmando que pesquisas anteriores sobre o SG são repletas de especulação e aponta que a expertise do governo, seletividade, prestígio, fontes e neutralidade política, entre

de fato uma taxa de sucesso considerável nos EUA. Entretanto, essa superioridade não se dá única e exclusivamente por ele representar e defender os interesses do governo, mas sim pela qualidade e experiência daqueles que habitualmente litigam nesta função, em detrimento dos demais advogados.

Esses estudos ilustram a grave escassez de pesquisas sobre a atuação do PGR no Brasil. Tal lacuna já começou a ser preenchida pelo IV Relatório do projeto Supremo em Números, da FGV Direito Rio (Falcão, Moraes & Hartmann, 2015).. Intitulado “O Supremo e o Ministério Público”, o relatório traz dados inéditos sobre a atuação do Ministério Público Federal e Estadual, bem como do PGR, perante o STF.

O resultado encontrado no Relatório, entretanto, limitava-se à estatística descritiva. Não foram adotadas variáveis de correção para, por exemplo, levar em conta a possibilidade de variáveis independentes espúrias. Nossa pergunta de pesquisa nesse artigo é, portanto: há relação estatisticamente significativa entre a presença do PGR como parte ativa e o resultado das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs)? Nossa hipótese nula é de que essa relação não existe.

2 Justificativa

A justificativa do presente trabalho reside ao mesmo tempo na relevância da atuação do PGR perante o STF e na ausência de conhecimento proveniente de estudos empíricos sobre a questão.

O PGR, dado seu histórico e responsabilidade privilegiada no controle concentrado de constitucionalidade e em outras áreas da jurisdição do Supremo – como as ações penais com foro privilegiado – tem suas posições jurídicas normalmente respeitadas. É comum ouvir-se críticas de oportunismo ou estratégia política quando alguns dos outros legitimados propõem ADIs ou ADPFs.¹⁵ Mas o mesmo não ocorre diante da atuação do PGR. Pesa inclusive a simbologia de ser o único legitimado ativo que tem assento

outros motivos têm sido oferecidos como base para o recorde de vitórias dos EUA. Entretanto, no seu estudo conclui que a vantagem do SG é sua expertise em litigância. Logo, afirma que a diferença entre o SG e outros advogados é evidentemente de grau, não de tipo.

15 Arguições de descumprimento de preceito fundamental.

próximo ao Presidente do Supremo.

É importante levantar dados sobre a atuação do PGR no STF, para que se torne possível averiguar e identificar a existência de uma eventual deferência ao PGR nos julgamentos das ações de controle de constitucionalidade concentrado no STF, em detrimento dos demais legitimados.

3 Metodologia

Para responder à pergunta de pesquisa, adotamos metodologia empírica, com técnica quantitativa. Produzimos um *dataset* utilizando a base de dados do projeto Supremo em Números, da FGV Direito Rio, que contém cerca de 1,5 milhões de processos entre 1988 e 2013. O *dataset* abrange todas as ADIs ajuizadas a partir de 1988 nas quais já houve decisão de mérito. Realizamos essa filtragem mediante aplicação do software Oracle SQL Developer, exportando-se os dados para planilhas do Microsoft Excel, sendo aí organizados e categorizados os dados. Não analisamos ADCs, ADOs¹⁶ e ADPFs com a finalidade de assegurar maior homogeneidade no objeto de análise, uma vez que elas representavam em média 5% do total de ações em controle concentrado de constitucionalidade em que houve decisão de mérito no período abrangido.

Tendo em mente que o modelo almeja vislumbrar influências do proponente da ação no resultado final, foram desconsideradas ADIs nas quais havia mais de um proponente e que fossem de categorias distintas segundo a classificação que adotamos.

Nossa população é constituída, portanto, de 3169 ADIs. Seguem abaixo as características das variáveis – primeiro as três variáveis categóricas e depois as três variáveis numéricas.

Requerente da ação	Freq.	Porcent.	Cum.
Entidades de Classe	878	27.71	27.71

16 Ação declaratória de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, respectivamente.

Chefe Executivo	765	24.14	51.85		
PGR	671	21.17	73.02		
Partidos Políticos	658	20.76	93.78		
Conselho Federal da OAB	116	3.66	97.44		
Outros	42	1.33	98.7		
Legislativo	39	1.23	100.00		
Total	3.169		100.00		
<i>Resultado da decisão</i>	<i>Freq.</i>	<i>Porcent.</i>	<i>Cum.</i>		
Prejudicado	1,010	31.87	31.87		
Não conhecimento	952	30.04	61.91		
Procedente	820	25.88	87.79		
Improcedente	210	6.63	94.41		
Parcialmente improcedente	177	5.59	100.00		
Total	3,169		100.00		
Amiscus					
<i>Curiae</i>	<i>Freq.</i>	<i>Porcent.</i>	<i>Cum.</i>		
Não	3,124	98.58	98.58		
Sim	45	1.42	100.00		
Total	3,169		100.00		
<i>Variável</i>	<i>Obs.</i>	<i>Média</i>	<i>Desv. Padrão</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
volume	3169	1.258126	.7244933	1	8
número de andamentos	3169	26.72326	22.69073	0	368

Em um primeiro momento, realizamos uma análise de correspondência entre a variável dependente ‘resultado da ação’ e a variável independente ‘polo ativo’, com a finalidade de evidenciar preliminarmente possíveis associações entre elas. A variável ‘polo ativo’ foi categorizada em razão das regras da Constituição Federal sobre legitimados para propor ações no controle concentrado: PGR, chefes do Executivo (presidente da República e governadores), partidos políticos, mesas do Legislativo, entidades de classe, Conselho Federal da OAB (CFOAB) e outros – os quais são presumivelmente partes não legitimadas.

A variável resultado da ação foi classificada em: não conhecimento, prejudicado, improcedente, parcialmente procedente e procedente. A classificação na verdade é aquela feita pelo próprio STF em sua base de dados. Utilizamos a informação contida nos andamentos de decisão, de modo que não realizamos análise individual de cada decisão para codificar o resultado. É por essa razão que nuances como o fundamento da decisão – interpretação conforme à Constituição, por exemplo – não são levados em conta em nosso modelo. Em razão das características intrínsecas do julgamento prejudicado, o qual decorre de causa superveniente à propositura da ação, este foi excluído das análises, vez que pouco explicaria uma maior ou menor probabilidade de sucesso.

Após a primeira análise, a categoria de polo ativo ‘outros’ (não legitimados) também foi excluída, visto que se encontra intimamente relacionada com o não conhecimento. Posteriormente, foram realizadas três regressões. Em cada uma adotamos uma variável nominal diferente e a variável ‘resultado da ação’ como dependente. Entendemos por adotar apenas uma regressão logística, cujos resultados são apresentados abaixo. De maneira a melhor compreender a variância das variáveis categóricas, até em função de sua centralidade para os modelos testados, também realizados dois mapas de correspondência.

Todas as regressões testadas incluíram três variáveis numéricas de controle, que servem como indicadores de complexidade da demanda – número de volumes do processo, quantidade de andamentos até a decisão e tempo de duração até a decisão – bem como a variável binária ‘*amicus curiae*’, indicando o peticio-

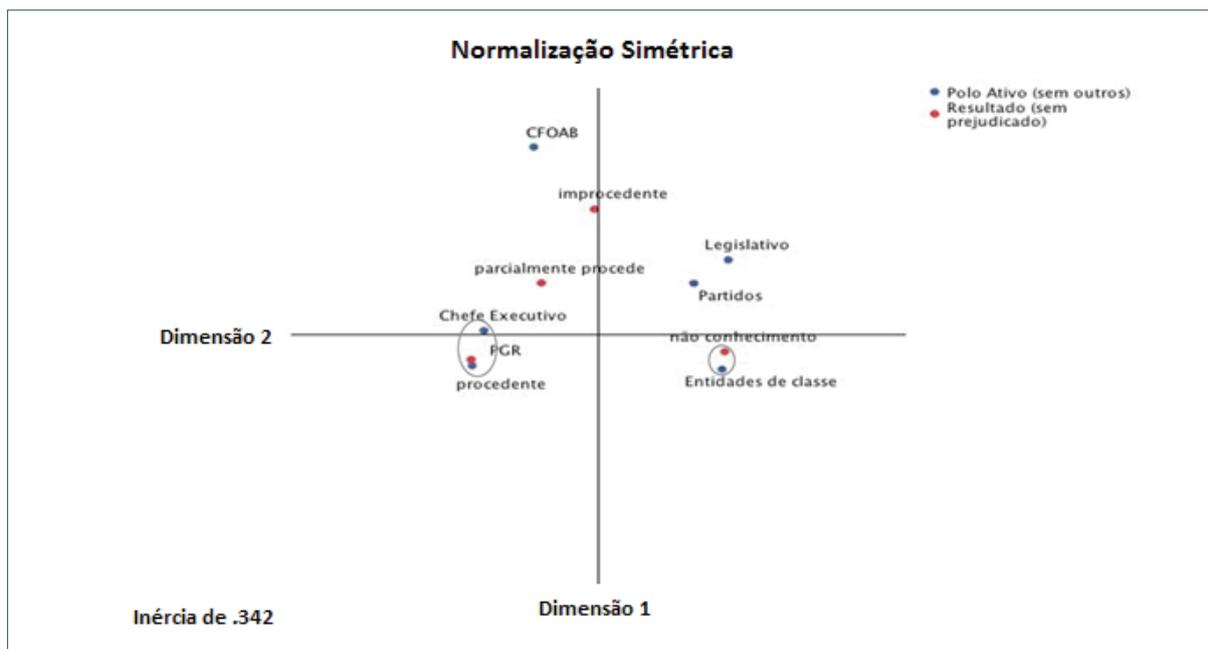
namento ou não de *amici curiae* na ADI. As variáveis nominais utilizadas nos diferentes modelos para as regressões foram: a identidade do polo ativo, conforme já descrito; os ministros relatores da decisão; o assunto principal da ADI, conforme classificação do próprio STF. Foram geradas *dummies* para cada variável nominal, no caso das variáveis ‘assuntos’, foram selecionados aqueles que representavam até 1% das ADIs em análise e os demais foram agrupados na classificação outros assuntos.

A regressão logística utilizada tem como variável dependente binária o resultado da decisão: sucesso (englobando os resultados procedente e parcialmente procedente) e insucesso (englobando os resultados não conhecimento e improcedente). As variáveis independentes são a identidade do polo ativo, bem como as variáveis de controle já mencionadas. A constante nessa regressão representa a parte Conselho Federal da OAB e a inexistência de *amicus curiae* no processo, bem como o valor nulo nas variáveis numéricas. O teste mais adequado para nossa hipótese principal é o modelo de regressão logística. Este modelo é útil quando é necessário prever a probabilidade de ocorrência de um evento para uma variável categórica binária, que é o nosso caso. Utilizando uma regressão logística binária podemos estimar os aspectos que afetam a probabilidade de sucesso em uma ação.

4 Resultados

Os mapas de correspondência permitem perceber padrões entre as variáveis categóricas “parte” e “resultado” que não seriam identificados da mesma forma pelo modelos de regressão.

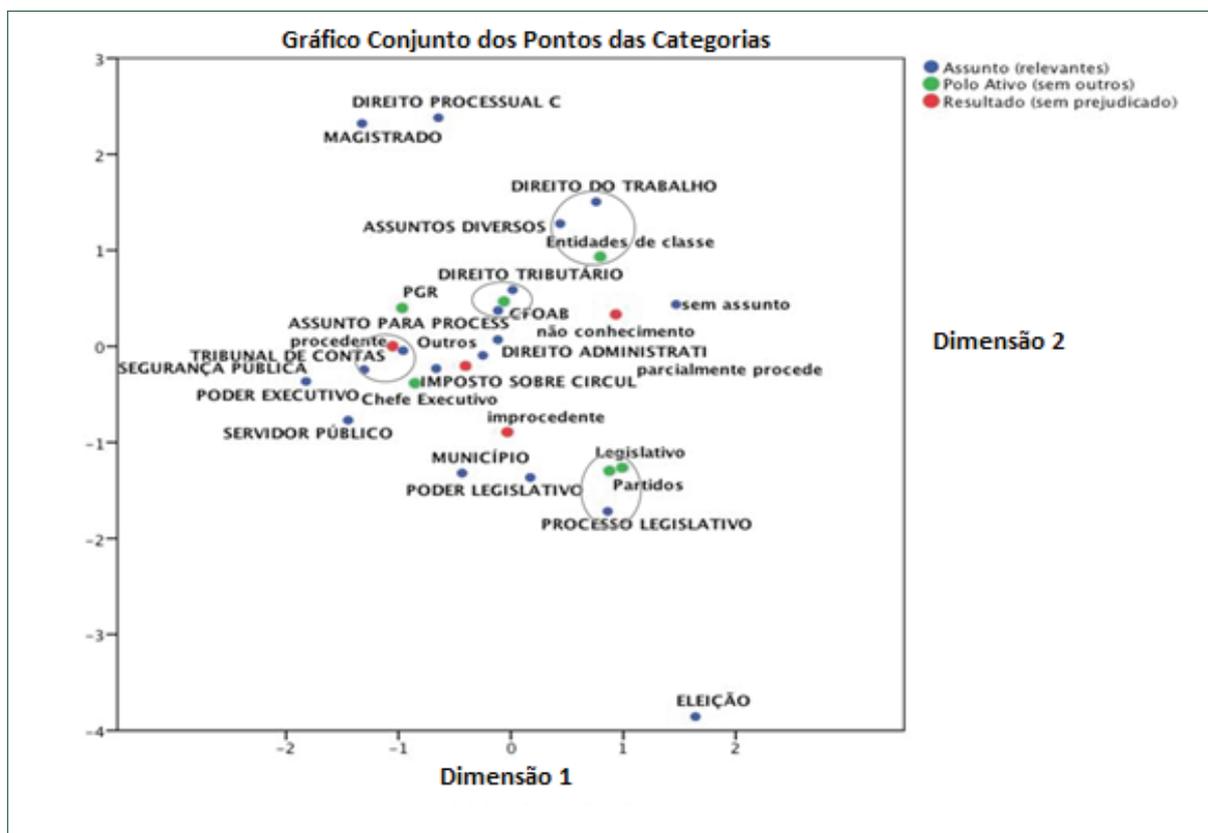
Mapa de Análise de Correspondência I



Como se pode observar, o primeiro mapa de análise de correspondência demonstrou fortes associações entre o proponente 'PGR' e o resultado 'procedente'. Bem como associações entre 'Chefe do Executivo' e 'procedente' e entre 'Entidades de Classe' e 'não co-

nhecimento', nos julgamentos das ADIs no Supremo. Testamos então a inclusão de uma terceira variável categórica – Assunto do processo.

Mapa de Análise de Correspondência II



O segundo mapa de análise de correspondência demonstrou fortes associações entre os assuntos ‘Poder Executivo’ e ‘Tribunal de Contas’ e o resultado ‘procedente’. Bem como associações entre os assuntos ‘Direito tributário’ e ‘Assunto para processo antigo’ e o proponente ‘CFOAB’, entre o assunto ‘Processo Legislativo’ e os proponentes ‘Legislativo’ e ‘Partidos’ e entre os assuntos ‘Direito do Trabalho’ e ‘Assuntos diversos’ e o proponente ‘Entidades de Classe’. Observa-se também a maior proximidade entre os proponentes ‘PGR’ e ‘Chefe do Executivo’ do resultado ‘procedente’, estando equidistantes.

5 Regressão Logística

O modelo de regressão logística apresentado aqui segue a seguinte fórmula:

$$SUCESSO = \frac{e^{\alpha + \beta_1 PGR + \beta_2 Executivo + \beta_3 Partido + \beta_4 Legislativo + \beta_5 EntClasse + \beta_6 Volume + \beta_7 Andamentos + \beta_8 ACuriae + \beta_9 Duracao}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 PGR + \beta_2 Executivo + \beta_3 Partido + \beta_4 Legislativo + \beta_5 EntClasse + \beta_6 Volume + \beta_7 Andamentos + \beta_8 ACuriae + \beta_9 Duracao}}$$

Os resultados são apresentados abaixo:

Nagelkerke R² = .431

	<i>B</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Wald</i>	<i>df</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
PGR	1.075	.299	12.979	1	.000	2.931
Chefes do Executivo	.691	.292	5.613	1	.018	1.995
Partidos	-1.162	.302	14.792	1	.000	.313
Legislativo	-1.808	.693	6.815	1	.009	.164
Entidades de classe	-1.321	.293	20.332	1	.000	.267
Volume	-.474	.097	23.768	1	.000	.623
Número de andamentos	.033	.004	77.185	1	.000	1.033
<i>Amicus curiae</i>	.164	.449	.133	1	.715	1.178
Tempo de duração	.000	.000	26.169	1	.000	1.000
Constante	-.469	.300	2.439	1	.118	.626

A regressão logística permitiu dimensionar o efeito

dos diferentes atores nas chances de sucesso das ADIs propostas. A presença do PGR no polo ativo aumenta em 200% a probabilidade de obter-se um julgamento procedente ou parcialmente procedente, enquanto a presença de chefes do Executivo, da União, dos Estados ou do Distrito Federal, aumenta em 100% a probabilidade de obter sucesso no julgamento da ADI. A comparação é sempre com o Conselho Federal da OAB no polo ativo. É importante ressaltar que estamos controlando pela complexidade do caso, medida pelo número de volumes dos autos, o número de an-

damentos processuais até a decisão, o tempo de duração do processo e a presença de *amici curiae*.

Para comparar o impacto de cada tipo de parte ativa na probabilidade de sucesso, testamos as diferenças entre os coeficientes estimados na regressão logística. Acima da diagonal estão as diferenças entre os coeficientes e abaixo da diagonal os respectivos valores p. Em negrito, as diferenças consideradas significantes ao nível de significância de 5%.

Parte ativa	PGR	Chefes do Executivo	OAB	Partidos	Legislativo	Entidades de classe	B
PGR		0.384	1.075	2.237	2.883	2.396	Diferença entre Coeficientes (p < 0,05 negrito)
Chefes do Executivo	0.179		0.691	1.853	2.499	2.012	
OAB	0.000	0.000		1.162	1.808	1.321	
Partidos	0.000	0.000	0.000		0.646	0.159	
Legislativo	0.000	0.000	0.005	0.196		-0.487	
Entidades de classe	0.000	0.000	0.000	0.353	0.741		
A	Valores p						A - B

Como é possível ver, a PGR tem taxa de sucesso maior que qualquer outro litigante, sendo a diferença com os Chefes de Executivo a menor encontrada.

Com base nos resultados observados dos mapas de análise de correspondência e da regressão logística, pode-se constatar que fatores extrínsecos à matéria constitucional em comento e aos fatores institucionais afetam decisões em sede de ADIs no STF. As análises realizadas indicam a maior probabilidade de o PGR ter sucesso nos resultados de ADIs no STF.

Tal observação pode estar relacionada a diversos fatores. É possível que tais resultados sejam indiciários de certa deferência do STF ao fiscal da lei, bem como há a possibilidade de tal situação decorrer de uma maior experiência em litigância por parte do PGR¹⁷,

17 A correlação entre experiência em litigância e sucesso na Suprema Corte foi abordada por McGuire (1998).

especialmente no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade. Ainda, os resultados poderiam estar relacionados com as motivações do PGR ao propor as ADIs, seja por uma avaliação mais técnica das questões propostas, seja pela proposição das ações apenas quando possui convicção de um resultado favorável, o que diferiria de outros atores que proporem as ações ainda que com poucas chances de sucesso, sendo a proposição da ADI um meio de reafirmar uma agenda política e tendo a decisão como resultado secundário.

6 Conclusão

Buscou-se no presente artigo apresentar as funções do Procurador-Geral da República por meio de uma retrospectiva histórica, a fim de demonstrar a importância de seu papel como chefe do Ministério Público desde a Constituição de 1934 até a de 1988 no que toca à propositura de ações diretas de inconstitucio-

nalidade do controle concentrado de constitucionalidade, para em seguida realizar um estudo específico que trata de sua atuação perante o STF.

A relevância da figura do PGR e a escassez de estudos empíricos sobre sua atuação motivaram a elaboração deste estudo. Somente por meio da análise de dados seria possível verificar se de fato há relação estatisticamente relevante entre a atuação do PGR como parte ativa no controle concentrado de constitucionalidade e o sucesso das ações. Isso sem prejuízo, por óbvio, de análises qualitativas que investiguem o mesmo fenômeno e contribuam de maneira igualmente rica e relevante para sua compreensão.

Nossa hipótese nula restou desprovada, pois a análise quantitativa demonstrou que as ADIs propostas pelo PGR têm estatisticamente maior probabilidade de sucesso. O mesmo também ocorre com as ações propostas por chefes do Executivo.

Constatou-se também que as ADIs propostas por entidades de classe, por mesas do Legislativo ou por partidos políticos têm menor probabilidade de sucesso. A presença de entidades de classe no polo ativo apresenta correspondência com o *não conhecimento* da ADI, o que confirma o efeito da jurisprudência de “pertinência temática” do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Como já apontado na discussão dos resultados, a análises apresentadas permitem outras interpretações que não a de deferência ao PGR por parte dos ministros do Supremo. Acreditamos na necessidade de estudos adicionais – quantitativos e qualitativos – que testem essa e outras hipóteses para explicar o alto sucesso do PGR no controle concentrado de constitucionalidade.

////////////////////////////////////

7 Referências

- Barros, J. P. A. (1985). O Ministério Público e a representação por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. *Revista de Informação Legislativa*, 87, 269-318.
- Braga, P. (2008). O Ministério Público na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, 179, 57-80.
- Clayton, C.W. (1992). *The Politics of Justice: The Attorney General and the Making of Legal Policy*. New York: M.E. Sharpe.
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988* (2015). Brasília. Acesso em 01 novembro 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Deen, R, Ignagni, J. & Meernik, J. (2003). The Solicitor General as Amicus 1953 – 2000 How Influential? *Juricature*, 87, 60 – 71.
- Falcão, J. Moraes, A. & Hartmann, I. (2015). O Supremo e o Ministério Público. *IV Relatório Supremo em Números*.
- Mcguire, K. (1998). Explaining Executive Success in the U.S. Supreme Court, *Political Research Quarterly*, 51, 505-526.
- Mendes, G.F. (1997). Considerações sobre o papel do Procurador-Geral da República no controle abstrato de normas sob a Constituição de 1967/69: proposta de releitura. *Revista de Informação Legislativa*, 135, 141-152.
- Norman-Major, K. A. (1993-1994). Solicitor General: Executive Policy Agendas and the Court. *Albany Law Review*, 57, 1081-1109.
- Oliveira, L. (2007). A motivação para agir dos legitimados: um limite invisível ao controle concentrado de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, 173, 145-160.
- Segal, J. A; Reedy, C. D. (1998). The Supreme Court and Sex Discrimination: The Role of the Solicitor General. *The Western Political Quarterly*, 3, 553-568.
- _____ (1990). Supreme Court Support for the Solicitor General: The Effect of Presidential Appointments. *The Western Political Quarterly*, 1, 137-152.

Data de submissão/Submission date: 17.7.2015

Data de aceitação para publicação/Acceptance date:
21.10.2015