



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

de Oliveira, Fabiana Luci

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: COALIZÕES E "PANELINHAS"

Revista de Sociologia e Política, vol. 20, núm. 44, noviembre, 2012, pp. 139-153

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23826263010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: COALIZÕES E “PANELINHAS”¹

Fabiana Luci de Oliveira

RESUMO

Como o Supremo Tribunal Federal (STF) decide os casos? Essa é uma pergunta ampla e aqui buscamos responder a um aspecto específico da questão. Nossa interesse está na forma como os ministros agrupam-se entre si para decidir os casos. Parte da literatura que trata do tema argumenta que há um alto grau de personalismo nos julgamentos do STF, sinalizando que o Tribunal funciona mais como um somatório de votos individuais do que como corpo colegiado; essa observação considera casos isolados e de grande repercussão. Mas aplicar-se-ia também quando se trata de olhar para um grande volume de decisões analisadas em conjunto? Para responder a essa questão, seguimos a linha dos autores que questionam a atuação do STF como corpo colegiado uno, mas afirmamos que se trata não do somatório de votos individuais, mas da composição de coalizões temporárias e grupos exclusivos constantes (“panelinhas”), constituídos de acordo com a nomeação presidencial. O argumento é testado a partir da análise empírica das 1 277 ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) julgadas pelo Tribunal entre 1999 e 2006. O recorte temporal foi escolhido por ser um dos períodos de maior renovação da composição do Tribunal e compreender também a transição entre dois governos de partidos com ideologias distintas. A principal conclusão é que ministros nomeados por um mesmo Presidente da República são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir os seus votos e que a coesão verificada entre os ministros nomeados por um mesmo Presidente é maior que a coesão da corte de maneira geral. No período analisado, além das coalizões, foram identificadas duas “panelinhas”, uma delas composta por alguns dos ministros nomeados durante o regime militar; associados aos ministros nomeados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Presidente Itamar Franco, e a outra composta por três dos ministros nomeados pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

PALAVRAS-CHAVE: *Supremo Tribunal Federal; processo decisório; redes de votação; coalizões; “panelinhas”.*

I. INTRODUÇÃO

Da promulgação da Constituição Federal de 1988 até março de 2010 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgara 1 132 850 processos, enquanto 89 252 processos aguardavam decisão (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012). Neste trabalho enfocamos um período de oito anos, compreendido entre o início do segundo governo

Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002) e o fim do primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) e olhamos para um tipo específico de processo, a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN).

Nossa argumento é que, em geral, o STF atua a partir da formação de blocos e redes de votação. Trabalhamos com a hipótese de que os agrupamentos dão-se de acordo com a nomeação presidencial, ou seja, ministros nomeados por um mesmo Presidente da República são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir seus votos.

Antes de entrarmos na discussão é importante apresentar rapidamente alguns dados descriptivos sobre o Tribunal e as ADINs julgadas no período.

¹ Este artigo é o resultado de uma pesquisa realizada durante meu pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), tendo apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). A autora agradece os comentários dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nesse intervalo de oito anos que consideramos, o STF teve sete composições diferentes; foi um dos

períodos de maior renovação do Tribunal, como podemos ver no Quadro 1.

QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE ACORDO COM NOMEAÇÃO DE NOVOS MINISTROS

CORTE	PERÍODO	COMPOSIÇÃO (MINISTROS)
1	1.jan.1999-	Moreira Alves; Néri da Silveira; Sydney Sanches; Octavio Gallotti
	22.nov.2000	Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Ilmar Galvão; Maurício Corrêa; Nélson Jobim
2	23.nov.2000-	Moreira Alves; Néri da Silveira; Sydney Sanches; Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Ilmar Galvão; Maurício Corrêa; Nélson Jobim; <i>Ellen Gracie</i>
	26.maio.2002	
3	27.maio.2002-	Moreira Alves; Sydney Sanches; Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Ilmar Galvão; Maurício Corrêa; Nélson Jobim; <i>Ellen Gracie</i> ; <i>Gilmar Mendes</i>
	24.jun.2003	
4	25.jun.2003-	Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Maurício Corrêa; Nélson Jobim; <i>Ellen Gracie</i> ; <i>Gilmar Mendes</i> ; <i>Cesar Peluso</i> ; <i>Ayres Brito</i> ; <i>Joaquim Barbosa</i>
	14.jun.2004	
5	15.jun.2004-	Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Nélson Jobim; <i>Ellen Gracie</i> ; <i>Gilmar Mendes</i> ; <i>Cesar Peluso</i> ; <i>Ayres Brito</i> ; <i>Joaquim Barbosa</i> ; <i>Eros Grau</i>
	15.fev.2006	
6	16.fev.2006-	Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Marco Aurélio; Nélson Jobim; <i>Ellen Gracie</i> ; <i>Gilmar Mendes</i> ; <i>Cesar Peluso</i> ; <i>Ayres Brito</i> ; <i>Joaquim Barbosa</i> ; <i>Eros Grau</i> ; <i>Ricardo Lewandowski</i>
	20.jun.2006	
7	21.jun.2006-	Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Marco Aurélio; <i>Ellen Gracie</i> ; <i>Gilmar Mendes</i> ; <i>Cesar Peluso</i> ; <i>Ayres Brito</i> ; <i>Joaquim Barbosa</i> ; <i>Eros Grau</i> ; <i>Ricardo Lewandowski</i> ; <i>Carmen Lúcia</i>
	31.dez.2006	

FONTE: a autora, a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: os ministros em itálico correspondem aos que ingressaram em cada período, alterando a composição da corte.

O Tribunal julgou nesse período 1 277 ADINs, sendo 573 no governo FHC e 704 no governo Lula. A maioria das ADINs julgadas tratou de questões ligadas à administração pública, ou seja, temas ligados à organização e ao funcionamento do Estado, incluindo questões relativas ao serviço público no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo (ingresso, remuneração, promoção, aposentadoria etc.), até questões ligadas ao sistema federativo e à separação de poderes. O segundo maior grupo inclui questões ligadas à administração da Justiça – organização dos tribunais e das carreiras do Judiciário – e também das demais carreiras públicas ligadas às profissões jurídicas e ao sistema de Justiça (Advocacia e Defensoria Pública, procuradorias, Ministério Público e Polícia Civil). Em terceiro lugar aparecem temas econômico-tributários, ou seja, questões relativas à regulação da economia, como políticas monetária, salarial, de preços e tributária, e questões referentes aos processos de privatização.

TABELA 1 – CLASSE TEMÁTICA DAS ADINS DE ACORDO COM O GOVERNO DE DECISÃO

CLASSE TEMÁTICA	GOVERNO DE DECISÃO	
	FHC	LULA
Administração pública	45%	43%
Administração da justiça	20%	22%
Econômico tributária	19%	19%
Sociedade Civil	6%	7%
Político partidária	5%	7%
Mundo do trabalho	4%	3%
Total (N)	573	704

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: as classes temáticas utilizadas neste trabalho foram desenvolvidas em trabalho anterior (OLIVEIRA, 2011).

As questões mais polêmicas que o Tribunal julgou nesse período, ou seja, as que geraram maior discussão na sociedade e repercutiram mais nos meios de comunicação, estão classificadas na categoria “sociedade civil” – categoria ampla, que reúne assuntos relativos às relações entre particulares e questões ligadas ao meio ambiente e à liberdade de expressão. Depois há as disputas político-partidárias, que compreendem temas relativos ao processo eleitoral, à propaganda eleitoral, a coligações partidárias, ao funcionamento e à organização dos partidos políticos etc. Por fim, a categoria “mundo do trabalho” inclui as ações que tratam da regulamentação de relações trabalhistas na iniciativa privada.

Nota-se que houve pouca variação entre os governos no que se refere às áreas temáticas das ações julgadas.

Em termos de usuários do Tribunal (requerentes), notamos uma diferença nas ações decididas entre os dois governos – no governo FHC há predominância dos partidos políticos e no governo Lula os governadores ganham maior expressão.

Em relação à origem da norma questionada, em ambos os governos há predominância das leis estaduais, mas no governo Lula houve um incremento em sua expressividade, reflexo também de uma participação maior dos governadores como autores.

TABELA 2 – Requerente nas ADINS de acordo com o governo de decisão

REQUERENTE	GOVERNO DE DECISÃO	
	FHC	Lula
Partido político	32%	21%
Governador	24%	32%
Associação, confederação, sindicato	23%	20%
Procurador-Geral da República	15%	21%
OAB	3%	2%
Mesa de Assembléia Legislativa	1%	1%
Autor não legitimado	1%	3%
Total (N)	573	704

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: OAB: Ordem dos Advogados do Brasil.

TABELA 3 – ORIGEM DA NORMA DAS ADINS DE ACORDO COM O GOVERNO DE DECISÃO

ORIGEM DE LEI OU DIPLOMA	GOVERNO DE DECISÃO	
	FHC	Lula
Estadual	55%	64%
Federal	27%	23%
Não governo	13%	12%
Municipal	5%	1%
Total (N)	573	704

FONTE: Base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

O texto que segue está estruturado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção olhamos para o grau de coesão interna no Tribunal; na segunda seção analisamos a forma como os ministros agruparam-se para decidir casos de ADINs não unâmes, procurando identificar a formação de coalizões e “panelinhas”.

II. COESÃO NO STF

A crítica que se faz ao personalismo das decisões do STF não é incomum a outras cortes supremas ao redor do mundo, como a norte-americana. Como declarou o *Justice*² Robert H. Jackson, “a Suprema Corte funciona menos como um órgão colegiado deliberativo do que como nove *Justices* trabalhando em grande parte de modo isolado, exceto quando um deles procura consultar os outros” (Robert H. Jackson *apud* GROSSMAN, 1968, p. 1090).

No Brasil, diversos autores afirmam que há um alto grau de personalismo nas decisões do Supremo e ressaltam o problema de o Tribunal funcionar mais como o somatório de 11 votos individuais do que como um corpo colegiado: “Hoje, o que temos é a somatória de 11 votos (que, em um grande número de casos, já se encontram redigidos antes da discussão em plenário) e não uma decisão da Corte, decorrente de uma robusta discussão entre os Ministros. Isto seria muito importante para que a integridade do Supremo,

² O “*Justice*” estadunidense corresponde ao Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro (nota do revisor).

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

enquanto instituição colegiada, fosse mantida” (VIEIRA, 2009, p. 458; cf. também VOJVODIC, MACHADO & CARDOSO, 2009).

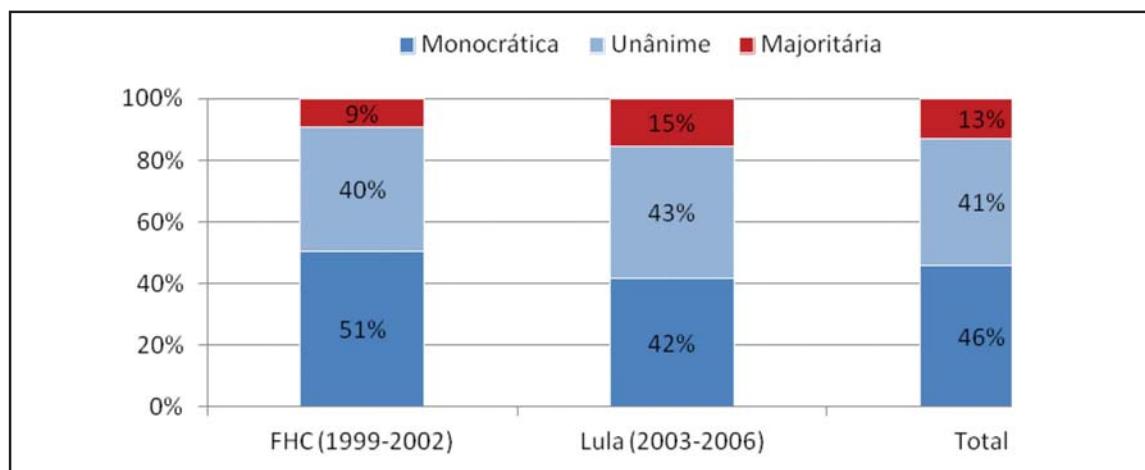
Mas quanto coeso foi o Tribunal no período analisado? O grau de coesão no Supremo é bastante elevado, muito mais alto quando comparado, por exemplo, com a Suprema Corte estadunidense. Nesta Corte, de acordo com os dados da base de Segal e Spaeth (2002), apenas 39% das 12 004 ações julgadas entre 1953 e 2003 foram unânimes.

No STF, à primeira vista, os percentuais são próximos ao da Corte norte-americana, pois 40% do total de decisões de ADINs durante o segundo governo FHC foram unânimes, assim como 43% durante o primeiro governo Lula. Mas há um grande volume de ações decididas monocraticamente

pelo relator, que podem, para efeito de análise, ser consideradas também unâimes: com isso, 87% das ações decididas no período seriam unâimes. Mas se deixarmos de lado as ações que tiveram decisão monocrática e considerarmos apenas as decisões do colegiado, temos no governo FHC 81% das decisões unâimes e no governo Lula 73% das decisões unâimes – 76% se considerarmos o período total de oito anos.

De acordo com Hurwitz e Lanier (2004), as decisões unâimes colaboram para que a ideologia e as preferências políticas de cada juiz sejam diluídas. Uma corte em que as opiniões individuais pesem mais que o todo é vista como fragmentada, incerta, instável e pouco previsível (CLAYTON & GILLMAN, 1999), comprometendo assim o *rule of law*.

GRÁFICO 1 – COESÃO DO TRIBUNAL DE ACORDO COM GOVERNO DE JULGAMENTO DA AÇÃO (EM %)



FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: a base considera 573 ADINs com decisão final julgada no governo FHC e 704 no governo Lula.

É importante notar, contudo, que nos Estados Unidos existe uma diferenciação com respeito ao dissenso: o *Justice* pode discordar da decisão e da fundamentação e votar em sentido contrário (*dissent*) ou pode concordar com o sentido da decisão e votar nesse mesmo sentido, mas discordar da fundamentação e apresentar fundamentação diferente (*concurrence*). Já na Corte brasileira o dissenso só é catalogado quando o sentido da decisão difere; para conseguir apreender o *concurrence* aqui é preciso ler a manifestação dos juízes nos votos individuais.

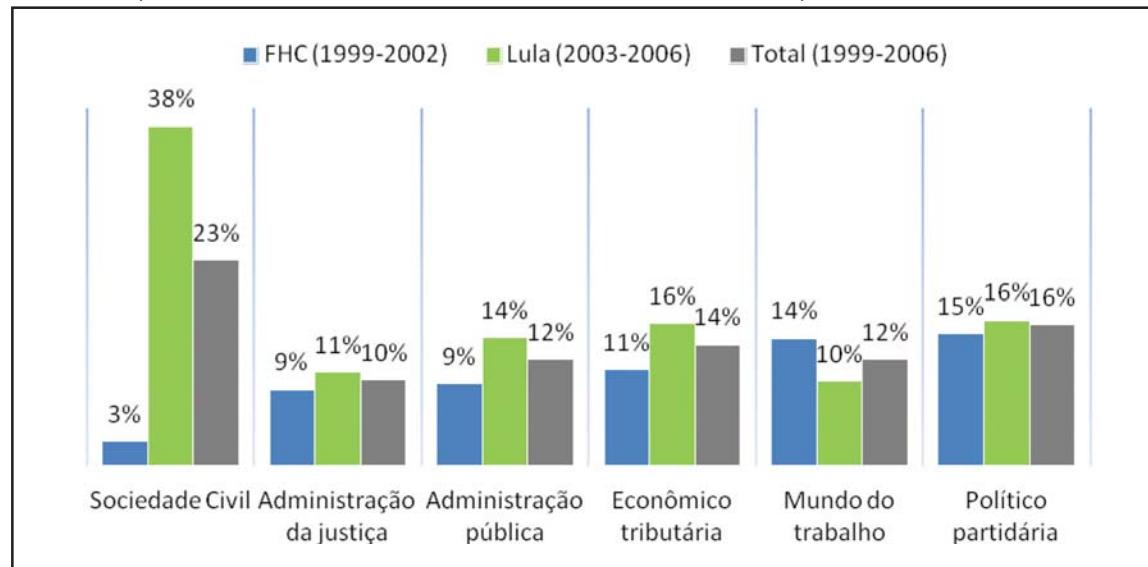
As maiores divergências no tribunal brasileiro deram-se nos julgamentos ocorridos durante o governo Lula e podem estar associadas à grande renovação da corte. Todavia, não se pode desconsiderar também que nesse período houve mais decisões de ADINs que questionavam diplomas federais (ver Gráfico 3). Em relação à temática, a maioria das ações julgadas em ambos os governos tratou de temas ligados à administração pública, seguida da administração da Justiça e de questões econômico-tributárias.

Foram as questões ligadas à sociedade civil as

que mais geraram divisões no Supremo Tribunal Federal, especialmente durante o governo Lula, em temas como aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor, pagamento de meia entrada por

estudantes em eventos culturais, mensalidade escolar etc. No governo FHC o que mais causou divergência foram questões político-partidárias.

GRÁFICO 2 – DECISÕES MAJORITÁRIAS NO JULGAMENTO DE ADINS, DE ACORDO COM A CLASSE TEMÁTICA (POR GOVERNO DE DECISÃO E TOTAL DO PERÍODO; EM %)



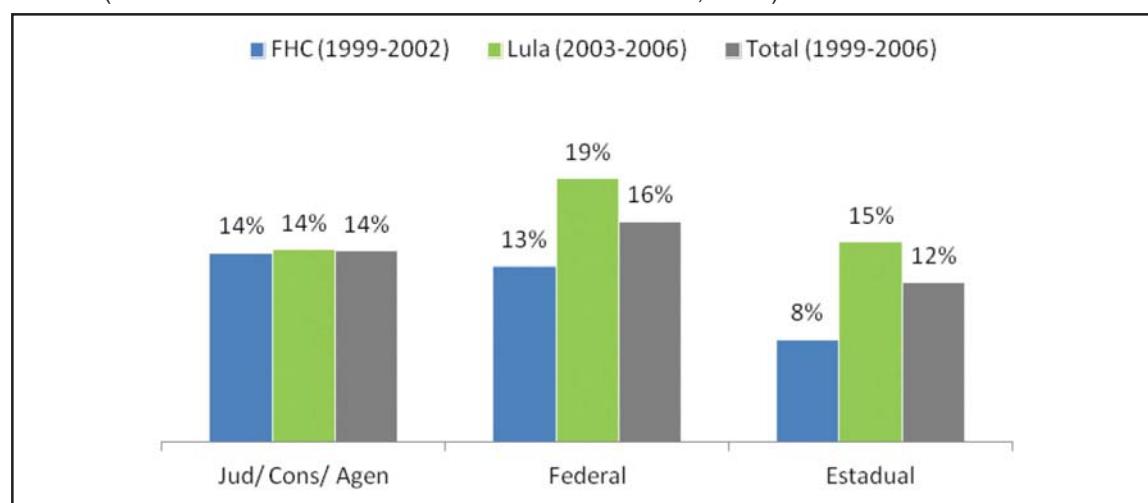
FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: a base considera 573 ADINs com decisão final julgada no governo FHC e 704 no governo Lula.

Ações que questionam normas de origem federal tendem também a gerar um pouco mais

de divergência no tribunal.

GRÁFICO 3 – DECISÕES MAJORITÁRIAS NO JULGAMENTO DAS ADINS , DE ACORDO COM A ORIGEM DA NORMA (POR GOVERNO DE DECISÃO E TOTAL DO PERÍODO; EM %)



FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

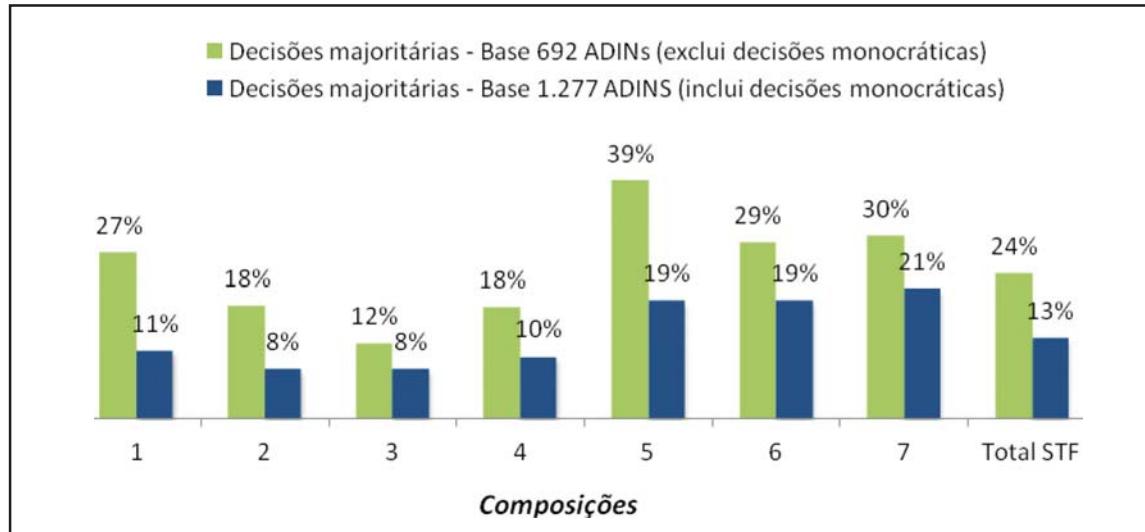
NOTA: a base considera 573 ADINs com decisão final julgada no governo FHC e 704 no governo Lula.

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Analizando o grau de coesão do STF no decorrer da mudança de composição, notamos que as nomeações de Lula parecem ter deixado o Supremo Tribunal Federal menos coeso – as suas

três últimas composições (de acordo com o Quadro 1) são as que apresentam os maiores índices de divergência.

GRÁFICO 4 –ADINS COM DECISÃO NÃO UNÂNIME (MAJORITÁRIA), DE ACORDO COM COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL (EM %)



FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTAS:

1. A base considera ADINs com decisões finais julgadas entre janeiro de 1999 e dezembro de 2006.
2. Conferir o Quadro 1 a respeito das composições do STF.

Uma possível hipótese para explicar o aumento de decisões não unâimes nas últimas composições analisadas é a heterogeneidade de interesses da então aliança governista (coalizão formada no primeiro governo Lula). Segundo essa hipótese, as nomeações feitas por Lula podem ter sido menos homogêneas no sentido de atender a diferentes setores da coalizão.

Independentemente da hipótese levantada, o que se pode inferir com base nesse resultado é que, apesar de Lula ter nomeado mais da metade dos ministros do Tribunal, as nomeações não foram suficientes para garantir sua maior coesão.

No escopo deste trabalho, no sentido de buscar uma explicação adicional para a unanimidade das decisões, buscamos controlar a influência das diferentes composições do tribunal na explicação do nível de coesão da corte utilizando um modelo

de regressão logística adicionando como variáveis independentes: (1) *origem da norma* (federal ou não); (2) *background de carreira dos ministros* (proporção de magistrados presentes no julgamento); (3) *governo de decisão* (ADIN julgada no governo FHC em comparação com o governo Lula); (4) *classe temática* (categoria de referência: administração pública).

Notamos que as variáveis “*background de carreira*” e “*origem da norma*” importam mais para a explicação do nível de coesão do que as diferentes composições (cortes). Quando a norma era federal, as chances de a decisão ser unânime eram 63% menores do que quando a norma era estadual ou originava-se do poder Judiciário. Quanto maior a proporção de magistrados no Tribunal, maiores as chances de a decisão ser unânime.

TABELA 4 – REGRESSÃO LOGÍSTICA CONSIDERANDO A VARIÁVEL “UNANIMIDADE DA DECISÃO”

	COEFICIENTE B	SIG.	EXPONENCIAL EXP(B)
Proporção de magistrados no tribunal	0,034	0,005	1,035
Origem da norma: federal	-1,000	0,000	0,368
Governo FHC (comparado ao governo Lula)	0,027	0,956	1,027
CORTE		(CATEGORIA DE REFERÊNCIA)	
Corte 2	-0,138	0,748	0,871
Corte 3	0,811	0,045	2,249
Corte 4	0,496	0,335	1,642
Corte 5	-0,419	0,373	0,658
Corte 6	0,108	0,862	1,114
Corte 7	0,241	0,640	1,273
TEMA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		(CATEGORIA DE REFERÊNCIA)	
Tema: sociedade civil	-0,815	0,013	0,443
Tema: administração da Justiça	0,140	0,598	1,150
Tema: mundo do trabalho	0,310	0,595	1,364
Tema: questões econômico-tributárias	-0,873	0,002	0,418
Tema: questões político-partidárias	-0,370	0,376	0,691

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil.STF (2012).

NOTAS:

- 1.Nagelkerke R Square = 0,44
- 2.Número de observações: 692

A classe temática também é relevante para a coesão do Tribunal. Quando a ação em julgamento trata de assunto ligado ao tema “sociedade civil”, as chances de a decisão ser unânime são 56% menores do que quando o assunto é “administração pública”. Quando se trata de “questão econômico-tributária”, as chances de unanimidade são 58% menores que quando comparadas à “administração pública”.

Os dados indicam que as diferentes composições da corte, causadas pela mudança gradual de ministros no tempo, influenciaram menos no nível de coesão do Tribunal do que o perfil dos ministros (*background* de carreira) e o assunto em questão.

Mas o que acontece quando observamos o comportamento de todos os ministros nomeados por um mesmo Presidente da República? Testamos na sequência a hipótese de que ministros nomeados por um mesmo Presidente comportam-se como um grupo coeso no Tribunal.

III. FORMAÇÃO DE REDES EM JULGAMENTO DAS ADINS NÃO UNÂMIMES

Analisamos aqui as decisões não unâimes das ADINs no período considerado, em um total de 163 ações decididas majoritariamente, sendo 54 no governo FHC e 109 no governo Lula. No que se refere à formação de redes de votação no STF e à mudança de composição da Corte, escolhemos seis autores-chave que abordam essas questões: Sidney Ulmer (1965), que trata da formação de redes de votação na Suprema Corte estadunidense e de como interpretar essas redes; Joel Grossman (1968), que trata do dissenso na corte e utiliza a teoria dos papéis para explicar esse comportamento; Lawrence Baum (1992), que trata da questão da mudança da composição da Suprema Corte e de como isso se reflete em mudança na orientação política das decisões; Lindquist, Yalof e Clark (2000), que avaliam o impacto das nomeações presidenciais no resultado de decisões da Suprema Corte norte-americana a partir do enfoque no grau de coesão interno de grupos de

Justices nomeados por um mesmo Presidente.

Ulmer (1965) discute a formação de redes e de subgrupos na Suprema Corte estadunidense a partir da distinção entre coalizões e grupos exclusivos (“panelinhas”). Segundo esse autor (*idem*, p. 135-137), as “coalizões” são alianças entre indivíduos e grupos de indivíduos com metas diferenciadas de longo prazo. As coalizões são temporárias. Ao contrário, os grupos (“panelinhas”) são coerentes e mais permanentes, compartilhando metas de longo alcance e interesses.

O autor opõe-se à interpretação derivada da teoria dos jogos, segundo a qual o processo de decisão judicial é um jogo de soma zero, em que a maioria ganha tudo e a minoria não ganha nada. De acordo com essa explicação, a formação dos grupos na Suprema Corte seria motivada por considerações de alocação de poder. Assim, os juízes formariam coalizões grandes o suficiente apenas para decidir um certo caso. Como a corte estadunidense é formada por nove membros e é um grupo de decisão majoritária simples, cinco membros são suficientes para ganhar um caso. Segundo Ulmer (*idem*), mais do que considerações de poder estão em jogo nas decisões da corte; ele procura demonstrá-lo analisando a formação dos grupos estáveis no tribunal. Ele identifica a formação de três grupos na Suprema Corte no período de 1946 a 1961: dois grupos polares, que poderiam ser nomeados como “liberal” e “conservador”, e um grupo intermediário, votando ora com o grupo conservador, ora com o liberal. Esses grupos foram identificados a partir da observação da frequência com que os juízes que os compõem votaram juntos, em oposição aos demais membros da corte.

Ulmer conclui que é preciso considerar que os membros desses grupos não compartilham os mesmos valores com a mesma intensidade, mas que a frequência com que se posicionam juntos em decisões relativas a determinados tipos de questões faz que seja possível rejeitar a teoria do poder como força motivadora maior para a formação das redes no tribunal e afirmar que são valores compartilhados e afinidades intelectuais e políticas que os unem.

Utilizamos essa distinção de Ulmer entre coalizões e “panelinhas” para perceber a dinâmica da formação das redes no STF e entender o tipo de relação que se estabelece entre os ministros no tribunal, identificando assim os ministros que mais

votam juntos em decisões não unânimes.

Grossman (1968) compartilha a afirmação de que valores, atitudes e características dos juízes influenciam seus comportamentos. Ele preocupa-se em entender como e por que determinados valores produzem padrões de comportamento identificáveis. O autor busca apoio na teoria dos papéis para discutir essa questão, uma vez que o conceito de “papel” destaca as relações entre juízes individuais e seus ambientes.

O conceito de papel implica expectativas de comportamento, expectativas gerais ou individuais de um comportamento adequado associado à posição de Juiz da Suprema Corte. As fontes de definição do comportamento apropriado são o público geral, o mundo político, a história e a tradição da corte e a articulação de parte da profissão e do tribunal. O papel em questão, papel judicial, é constituído por um amálgama de quatro componentes gerais: expectativas sobre a função própria da Suprema Corte nos sistemas social, político e legal; expectativas de que os juízes compartilham os valores fundamentais da sociedade que eles servem; expectativas sobre os comportamentos interno e externo dos juízes; expectativas sobre o papel da lei em uma sociedade democrática (*idem*, p. 1071-1072).

O autor afirma (*idem*, p. 1072-1073) que a expectativa é de que a corte decida com segurança, que exista unanimidade, mas que apesar disso o direito de discordar é parte aceita do mundo judicial e seu valor para o desenvolvimento da lei é reconhecido por inúmeros juristas, conforme indicado pela célebre frase de Charles Evans Hughes, segundo a qual uma opinião dissidente é um apelo ao “*broadening spirit of the Law*” (“espírito expansivo do Direito”). Grossman (*idem*, p. 1073) conclui que o dissenso é tão aceito que, entre 1946 e 1963, 54% das decisões da Suprema Corte estadunidenses não foram unânimes – realidade bem diferente do período que estamos estudando e do comportamento da suprema corte brasileira, pois, como vimos na seção anterior, a grande maioria das decisões é unânime, havendo pouco dissenso. No governo FHC o consenso foi ainda maior do que no governo Lula: apenas 9% das decisões no primeiro não foram unânimes, contra 15% no segundo.

Grossman procura identificar em seu estudo os blocos de votação e os valores em torno dos quais esses blocos formam-se. Para isso, utiliza

os seguintes critérios: 1) dois juízes (ou mais) que votam em dissenso conjuntamente um grande número de vezes formam um bloco; 2) pode-se assumir que membros de um bloco compartilham determinados valores, atitudes e disposições, mas não em todas as questões; 3) os membros de um bloco interagem em termos de valores e atitudes compartilhados, pensando mesmo em termos estratégicos e 4) é possível identificar em qualquer corte um ou mais blocos que demonstraram estabilidade no tempo. Com base no conceito de papel, o autor verifica em torno de quais questões os juízes da Suprema Corte estadunidense compartilham opiniões (*idem*, p. 1077).

Como dito, analisamos um momento de grande renovação da composição do tribunal. Assim, os pressupostos do trabalho de Baum (1992) foram centrais. O autor argumenta que mudanças na composição da corte implicam mudanças no padrão de decisão e nas posições políticas da corte. Alterações na composição do tribunal podem acarretar alteração na proporção de votos favoráveis a determinados tipos de causas, a valores particulares ou a litigantes específicos.

Segundo Baum, são três as possibilidades de fontes de mudança no posicionamento de um corpo colegiado: 1) renovação dos membros do colegiado: quando um ou mais membros deixam o colegiado e são substituídos por membros com posições políticas, valores e preferências distintos; 2) mudança no posicionamento individual de membros: um ou mais dos membros do colegiado alteram sua posição em determinadas questões; 3) mudança no conteúdo da questão.

Baum analisa um período de quase 40 anos da história da Suprema Corte norte-americana (1946-1985) e constata que os juízes da corte tendem a votar consistentemente com suas posições anteriores, alterando pouco sua posição. Assim, a maior parte das mudanças doutrinárias e de posições políticas ocorreu em decorrência da mudança de composição do tribunal.

Conforme observamos na seção anterior, há indícios de que a mudança de composição do STF foi o fator que mais influenciou a mudança de posicionamento do Tribunal, embora também tenha havido mudanças na agenda temática e nos atores envolvidos.

A noção de que mudanças no posicionamento político do Tribunal resultam de alterações na sua

composição e, em última instância, refletem as preferências presidenciais, é uma proposta bem aceita na literatura (DAHL, 1957; MISHLER & SHEEHAN, 1993; LINDQUIST, YALOF & CLARK, 2000; TAYLOR, 2008).

Taylor (2008), no entanto, aponta para a dificuldade na identificação dessas preferências na atuação dos ministros no caso do Brasil. Segundo o autor, “*Aside from a split between ministers appointed by the military regime and those appointed by presidents during the democratic period, it is very difficult to identify any overarching ideological divide on the court, with the possible – and quite tenuous and largely unstudied – exception of the differences between ministers appointed by President Luis Inácio ‘Lula’ da Silva and those appointed by his predecessors*”³ (*idem*, p. 171). Considerando a ressalva do autor, procuramos, seguindo Ulmer, a possibilidade de distinguir entre coalizões e “panelinhas” na formação de maioria nas votações no STF. Para isso, o primeiro passo foi identificar os ministros que mais votaram conjuntamente em decisões não unânimes.

Observando isoladamente a combinação de votos par a par, notamos algumas combinações mais robustas que poderiam configurar “panelinhas”, ou seja, grupos que compartilham a mesma posição de modo mais constante. Pela expressão “combinação robusta” entendemos a coesão entre ministros acima de 0,85 (a partir de 86%).

Foram identificados dois grupos mais robustos. O primeiro compõe-se por ministros nomeados durante o regime militar e por todos os ministros nomeados por Fernando Henrique Cardoso, ou seja, compõe-se dos ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Maurício Corrêa, Nélson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. Depois há o segundo grupo, composto por três dos ministros nomeados por Lula: Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Carmen Lúcia.

³ “Além de uma divisão entre ministros nomeados pelo regime militar e os nomeados por presidentes durante o período democrático, é muito difícil identificar qualquer tipo de divisão ideológica global na corte, com a possível exceção – muito tênue e exigüamente estudada – entre os ministros nomeados pelo Presidente Lula e os nomeados por seus antecessores” (tradução da autora).

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

QUADRO 2 – MATRIZ DOS ÍNDICES DE SIMILARIDADE, CORRESPONDENTES ÀS COMBINAÇÕES DE JUÍZES 2 X 2, NAS AÇÕES NÃO-UNÂMIMES (EM %)

	Moreira Alves	Néri da Silveira	Sidney Sanches	Octavio Gallotti	S. Pertence	Celso de Mello	Carlos Velloso	Ilmar Galvão	Marco Aurélio	Mauricio Corrêa	Nelson Jobim	Ellen Gracie	Gilmar Mendes	Cesar Peluso	J. Barbosa	Eros Grau	R. Lewandowski	Cármen Lúcia	Carlos Brito
Moreira Alves	X	74	92	88	60	86	81	78	13	96	96	89	92						
Néri da Silveira	X	79	83	76	84	81	84	19	71	72	83								
S. Sanches	X	90	61	83	78	82	19	89	90	82	100								
Octavio Gallotti	X	52	90	84	91	8	83	86											
S. Pertence		X	72	61	56	34	59	72	73	74	76	72	82	86	90	70			
Celso de Mello			X	73	77	25	79	87	82	81	74	72	74	83	86	66			
Carlos Velloso				X	67	28	77	79	77	76	71	55	67				69		
Ilmar Galvão					X	20	74	76	77	79									
Marco Aurélio						X	19	19	24	21	28	24	28	22	24	32			
M. Corrêa							X	88	79	81	75	77					54		
Nelson Jobim								X	90	94	83	78	83					65	
Ellen Gracie									X	89	80	73	79	87	89	63			
Gilmar Mendes										X	83	85	80	81	85	65			
Cesar Peluso											X	78	83	89	90	62			
J. Barbosa												X	75	81	85	64			
Eros Grau												X	93	95	69				
Ricardo Lewandowski													X	95	75				
Cármen Lúcia														X	76				

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

É possível observar também algumas associações mais fortes entre ministros, como Carmen Lúcia e Sepúlveda Pertence, por um lado, e Carmen Lúcia e Celso de Mello, por outro lado.

No Quadro 3 mapeamos todas as decisões não unâmines do STF no período em estudo, indicando a quantidade de vezes em que os ministros foram relatores das ADINs, assim como a quantidade de vezes em que ficaram na minoria do Tribunal, ou seja, foram votos vencidos; também indicamos as decisões em que cada um dos ministros foi vencido sozinho, isoladamente.

Considerando o peso que o voto do relator tem nas ADINs não unâmines, notamos que há uma correlação quase perfeita (coeficiente de Pearson de 0,937). Em apenas quatro das 163 ADINs com decisão não unânime, o voto do relator foi vencido. Ou seja, em 98% dos casos não unâmines, o voto do relator foi o voto da maioria do tribunal.

O Ministro Marco Aurélio é o campeão isolado de votos vencidos – em mais de 70% das decisões majoritárias de que participou, ele ficou na posição vencida; em 55% das decisões em que ficou como voto vencido ele votou sozinho, sem a adesão de nenhum outro membro do Tribunal.

QUADRO 3 – COMPORTAMENTO DE DECISÃO DOS MINISTROS EM DECISÕES MAJORITÁRIAS – VOTOS VENCIDOS

MINISTRO	DECISÕES MAJORITÁRIAS DE QUE PARTICIPOU (n)	VOTO VENCIDO		VOTO VENCIDO ISOLADO (n)	TOTAL DE VEZES EM QUE FOI RELATOR (n)
		(N)	(%)		
Marco Aurélio	156	114	73%	53	23
Carlos Britto	93	26	28%	3	8
Néri da Silveira	37	9	24%	-	
Sepúlveda Pertence	154	36	23%	6	10
Carlos Velloso	111	20	18%	1	8
Ilmar Galvão	55	10	18%	2	10
Joaquim Barbosa	97	16	16%	2	6
Celso de Mello	114	14	12%	-	4
Octavio Gallotti	25	3	12%	-	1
Eros Grau	80	7	9%	-	12
Ellen Gracie	124	10	8%	-	29
Maurício Corrêa	75	6	8%	1	7
Gilmar Mendes	113	8	7%	-	11
Sidney Sanches	58	4	7%	-	5
Ricardo Lewandowski	28	2	7%	1	
Cezar Peluso	96	6	6%	2	13
Cármem Lúcia	21	1	5%	-	7
Moreira Alves	54	2	4%	-	9
Nelson Jobim	121	3	2%	-	

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

Os ministros Carlos Britto, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence vêm na sequência com as maiores proporções de votos vencidos. Esses ministros não possuem forte coesão com nenhum outro no tribunal, com exceção de Sepúlveda Pertence que apresentou alta coesão com Carmen Lúcia.

Mas a medida de coesão dos ministros em votações não é suficiente para medir o impacto que as nomeações de um Presidente da República têm sobre as decisões do Tribunal como um todo, especialmente quando presidentes têm a chance de nomear mais de um Ministro. Assim, concordamos com Lindquist, Yalof e Clark (2000, p. 795), que afirmam que, para que o Presidente exerça influência no direcionamento das decisões da corte, três condições precisam ser atendidas: (1) o Presidente deve ter a oportunidade de nomear um ou mais juízes; (2) quando um Presidente nomeia vários juízes, estes devem votar de modo igual entre si em ações decididas de maneira não unânime; (3) a coesão deve corresponder ainda

às preferências políticas do Presidente.

Dessa forma, para testar o impacto global das nomeações dos presidentes sobre o tribunal, seguimos inspirados na metodologia utilizada por Lindquist, Yalof e Clark (*idem*). Entretanto, uma ressalva faz-se necessária: não reproduzimos integralmente a metodologia dos autores em virtude de diferenças e especificidades do caso brasileiro. Em primeiro lugar, pelo menor número de casos e pela menor extensão do período analisado. Em segundo lugar, os autores selecionaram presidentes que nomearam cada um ao menos quatro ministros – no caso brasileiro impossibilitaria a análise, uma vez que Fernando Henrique Cardoso nomeou apenas três ministros.

Dito isso, seguimos a uma breve descrição do método adotado e depois à discussão dos resultados obtidos.

O primeiro passo dado foi agrupar os ministros em blocos, de acordo com a nomeação presidencial. No período analisado há ministros

PROCESSO DECISÓRIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

nomeados por sete diferentes presidentes. Agrupamos esses ministros em cinco blocos, como se pode observar no Quadro 4.

O primeiro bloco é composto por quatro

ministros nomeados por presidentes militares – assumimos com Taylor (2008, p. 172) que essa é uma das principais distinções ideológicas identificáveis no Tribunal.

QUADRO 4 – BLOCOS DE NOMEAÇÃO PRESIDENCIAL

GRUPO	NOMEAÇÃO	MINISTROS
1	Militares	Moreira Alves Néri da Silveira Sidney Sanches Octavio Gallotti
2	Sarney	Sepúlveda Pertence Celso de Mello
3	Collor/ Itamar	Carlos Velloso Ilmar Galvão Marco Aurélio Maurício Corrêa
4	FHC	Nelson Jobim Ellen Gracie Gilmar Mendes
5	Lula	Cezar Peluso Joaquim Barbosa Eros Grau Ricardo Lewandowski Cármem Lúcia Carlos Brito

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

O segundo bloco é composto por dois ministros nomeados por José Sarney. O terceiro bloco é composto por três ministros nomeados por Fernando Collor de Mello e um por Itamar Franco; assumimos que, como Itamar Franco era vice-Presidente no período em que Collor ocupou a Presidência, havia proximidade de valores e interesses. O quarto bloco é composto pelos três ministros nomeados por Fernando Henrique Cardoso e, por fim, o quinto compõe-se pelos seis ministros nomeados por Lula em seu primeiro mandato.

Na sequência, selecionamos todas as decisões não unânimes de que ao menos dois dos ministros nomeados pelo mesmo Presidente participaram e verificamos o grau de coesão entre os ministros participantes do mesmo bloco. Depois comparamos esse resultado com o grau de coesão da corte como um todo. Por fim, comparamos os resultados com o grau de coesão dos grupos formados por diferentes combinações aleatórias de ministros, respeitando o mesmo tamanho do bloco presidencial em comparação e excluindo os ministros integrantes do grupo. A partir disso, extraímos uma

média dessas combinações (designada como “média corte – excluindo grupo”).

Replicamos, no caso do Supremo, a pergunta que Lindquist, Yalof e Clark (2000, p. 795-796) propõem-se a responder em seu estudo: o Presidente foi bem ou malsucedido na escolha dos ministros nomeados? Ou seja, os ministros comportaram-se como um bloco coeso, votando em conjunto, ou comportam-se como qualquer bloco aleatoriamente selecionado de ministros ter-se-ia comportado durante o mesmo período analisado?

Para responder a essa questão, testamos as mesmas hipóteses elaboradas por Lindquist, Yalof e Clark (*idem*, p. 801), quais sejam: (1) blocos presidenciais são mais propensos a votar unanimemente que a dividir seus votos; (2) blocos presidenciais têm maior probabilidade de apresentarem valores de coesão mais elevados do que os blocos gerados com base em combinações aleatórias de ministros (“média corte – excluindo grupo”).

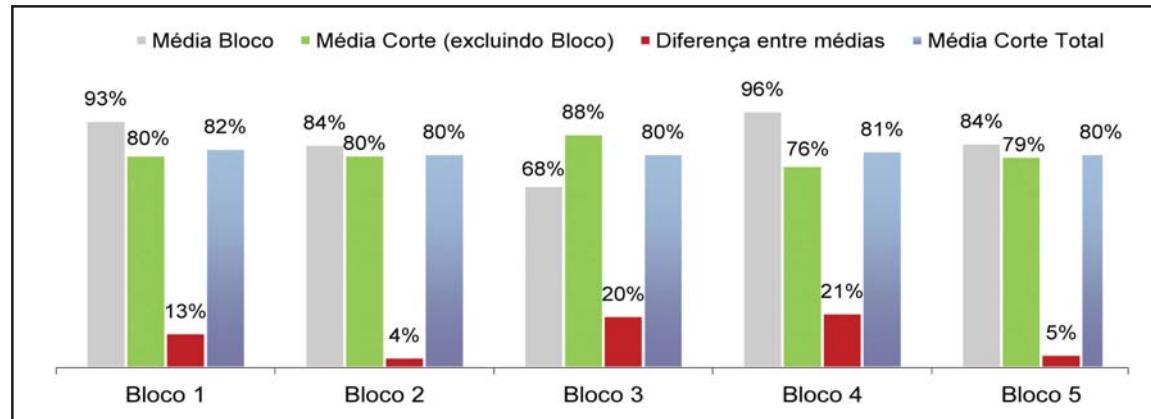
Os blocos de maior coesão foram o 4 (minis-

tros nomeados por Fernando Henrique Cardoso), com 96% de coesão, e o 1 (ministros nomeados por militares), com 93% de coesão. Depois há o bloco 2 (ministros nomeados por José Sarney) e o bloco 5 (ministros nomeados por Lula), com 84% de coesão. E, por último, com a mais baixa

coesão, está o bloco 3 – o grau tão baixo é devido especialmente ao comportamento do Ministro Marco Aurélio.

Com exceção do bloco 3, todos os demais blocos presidenciais têm escores de coesão

GRÁFICO 5 – GRAU DE COESÃO DOS GRUPOS DE MINISTROS



FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

NOTA: base: 163 ADINs, com decisão final julgada entre janeiro de 1999 e dezembro de 2006, cuja decisão foi majoritária.

maiores que os dos grupos aleatórios (“média corte – excluindo bloco”).

Mas, como afirmam Lindquist, Yalof e Clark (*idem*, p. 801-802), os valores de coesão dos grupos, se analisados isoladamente ou em comparação com valores de combinação aleatória, não são suficientes para afirmar a influência da nomeação presidencial. Para isso é preciso ter uma

base para comparação com o Tribunal como um todo, no sentido de garantir que a coesão do bloco não reflete simplesmente o alto nível de coesão que já existia no STF no período.

Novamente, a única exceção é o bloco 3. Em relação aos demais, confirmou-se que a coesão do bloco presidencial é maior que a coesão do Tribunal como um todo no período considerado.

QUADRO 5 – COMPORTAMENTO DE DECISÃO DOS MINISTROS QUE COMPÕEM CADA GRUPO, EM COMPARAÇÃO COM COMPORTAMENTO DA CORTE COMO UM TODO

GRUPO	GOVERNO DE DECISÃO DAS ADINS	GRUPO	CORTE (EXCLUINDO GRUPO)	CORTE TOTAL	DIFERENÇA GRUPO – RESTANTE CORTE	NÚMERO DE AÇÕES (n)
GRUPO 1	Gov. FHC (1999-2002)	92%	75%	80%	17%	49
	Gov. Lula (2003-2006)	93%	84%	83%	9%	7
GRUPO 2	Gov. FHC (1999-2002)	79%	80%	79%	-1%	31
	Gov. Lula (2003-2006)	88%	79%	80%	9%	81
GRUPO 3	Gov. FHC (1999-2002)	70%	87%	80%	-17%	54
	Gov. Lula (2003-2006)	66%	88%	79%	-22%	72
GRUPO 4	Gov. FHC (1999-2002)	96%	76%	81%	20%	24
	Gov. Lula (2003-2006)	96%	75%	80%	21%	103
GRUPO 5	Gov. Lula (2003-2006)	84%	79%	80%	5%	100

FONTE: base de dados da autora, elaborada a partir de Brasil. STF (2012).

Observamos então o grau de coesão dos grupos no período dos dois governos para verificar se houve diferenças (Quadro 5).

Como se pode notar, apenas no grupo 2 houve diferença na coesão de um período para outro, com o grupo aumentando sua coesão no governo Lula, em comparação com a coesão apresentada durante o governo FHC.

IV. CONCLUSÕES

Apesar da elevada proporção de decisões unâmines e monocráticas encontradas no STF no período considerado, há a formação de coalizões temporárias e “panelinhas” no Tribunal.

O grau de coesão do Supremo é maior na medida em que aumenta a proporção de juízes de carreira presentes na composição, mas diminui quando se trata de decidir questões de relevo nacional (políticas públicas oriundas do governo federal). O mesmo acontece quando se trata de assuntos ligados à sociedade civil e a políticas econômico-tributárias, se comparados a temas ligados à administração pública.

Foram duas as “panelinhas” identificadas no período: a primeira composta por alguns dos ministros nomeados durante o regime militar, associados aos ministros nomeados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e a um Ministro nomeado por Itamar Franco: Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Maurício Corrêa, Nélson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. A segunda “panelinha” era formada por três dos ministros nomeados pelo presidente Lula: Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Carmen Lúcia.

Apesar de os ministros nomeados por Sarney não configurarem uma “panelinha”, assim como nem todos os ministros nomeados por Lula participarem de uma mesma “panelinha”, mostramos fortes indícios de que os ministros nomeados por um mesmo Presidente tendem a comportar-se como um grupo coeso. Assim, verificamos que os ministros nomeados por um mesmo Presidente são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir os seus votos e que a coesão verificada entre os ministros nomeados por um mesmo Presidente é maior que a coesão da corte de maneira geral.

A exceção à nossa constatação é o Ministro Marco Aurélio de Mello, que apresentou um comportamento de voto dissonante do tribunal como um todo – Marco Aurélio foi vencido em 73% das vezes em que participou de decisões não unâmines, sendo que se comportou de modo isolado em 55% das vezes em que se opôs à maioria do Tribunal.

Os resultados apontam ainda um novo caminho para futuras pesquisas; restringimo-nos aqui a observar o resultado objetivo e binário das decisões: declaração de inconstitucionalidade (ação deferida ou deferida parcialmente) ou reconhecimento de constitucionalidade (ação indeferida). Mas não classificamos a fundamentação do voto dos ministros nessas decisões. Portanto, pode haver ainda mais disputas no tribunal quando forem comparadas a argumentação individual dos ministros – eles podem concordar, mas por motivos diferentes. O objetivo das pesquisas a serem desenvolvidas a partir de então é mensurar a incidência de *concurrence* no Supremo Tribunal Federal.

Fabiana Luci de Oliveira (fabianaluci@gmail.com) é Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (Ufscar) e Professora do Departamento de Sociologia da mesma instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUM, L.** 1992. Membership Change and Collective Voting Change in the United States Supreme Court. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 54, n. 1, p. 3-24, Feb.
- CLAYTON, C. W. & GILLMAN, H.** 1999. *Supreme Court Decision Making: New Institutional Approaches*. Chicago: University of Chicago.
- DAHL, R. A.** 1957. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policymaker. *Journal of Public Law*, n. 6, p. 279-295.
- GROSSMAN, J. B.** 1968. Dissenting Blocs on the Warren Court: A Study in Judicial Role Behavior. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 30, n. 4, p. 1068-1090, Nov.

- HURWITZ, M. S. & LANIER, D. N.** 2004. I Respectfully Dissent: Consensus, Agendas, and Policymaking on the U.S. Supreme Court, 1888-1999. *Review of Policy Research*, Malden, v. 21, n. 3, p. 429-445, May.
- LINDQUIST, S.; YALOF, D. & CLARK, J.** 2000. The Impact of Presidential Appointments to the U.S. Supreme Court: Cohesive and Divisive Voting within Presidential Blocs. *Political Research Quarterly*, London, v. 53, n. 4, p. 795-814, Dec.
- MISHLER, W. & SHEEHAN, R. S.** 1993. The Supreme Court As A Countermajoritarian Institution? The Impact of Public Opinion on Supreme Court Decisions. *American Political Science Review*, Washington (DC), v. 87, n. 1, p. 87-101, Mar.
- OLIVEIRA, F. L.** 2011. *Justiça, profissionalismo e política. O STF e o controle de constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SEGAL, J. A. & SPAETH, H. J.** 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- TAYLOR, M. M.** 2008. *Judging Policy. Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University.
- ULMER, S.** 1965. Toward A Theory of Sub-Group Formation in the United States Supreme Court. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 27, n. 1, p. 133-152, Feb.
- VIEIRA, O. V.** 2008. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul.-dez.
- VOJVODIC, A. M.; MACHADO, A. M. F. & CARDOSO, E. L. C.** 2009. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 21-44, jan.-jun.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. STF.** 2012. *Estatísticas do STF*. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&página=acervoinicio>. Acesso em: 2.set.2012.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.** 2012. *Supremo em números*. Disponível em: <http://www.supremoemnumeros.com.br/>. Acesso em: 2.set.2012.