



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FRANCISCO JOSÉ DOS SANTOS RENTE NETO

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O JULGAMENTO DOS INQUÉRITOS
CRIMINAIS DE PARLAMENTARES E MEMBROS DO PODER EXECUTIVO
FEDERAIS NO BRASIL (2004 – 2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. Celso Antônio Coelho Vaz.

Belém
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Assinatura: _____ Data ___/___/___

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará

Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo (a) autor(a)

Rente Neto, Francisco Jose dos Santos

O Supremo Tribunal Federal e o julgamento dos inquéritos criminais de parlamentares e membros do poder executivo federais no brasil (2004 – 2015) / Francisco Jose dos Santos

Rente Neto. — 2018

128 f. : il. color

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Celso Antonio Coelho Vaz

1. Supremo Tribunal Federal (STF). 2. Inquéritos Criminais. 3. Parlamentares. 4. Membros do Poder Executivo Federais. I. Vaz, Celso Antonio Coelho , orient. II. Título

Nome: Francisco José dos Santos Rente Neto

Título: O Supremo Tribunal Federal e o julgamento dos inquéritos criminais de parlamentares e membros do poder executivo federais no Brasil (2004 – 2015).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr

Instituição

Assinatura

Celso Antonio Coelho Vaz

PPGCP/IFCH/UFPA

Examinadora Externa: Prof^a. Dr^a

Instituição

Assinatura

Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro

PPGD/CESUPA

Examinador Interno: Prof. Dr.

Instituição

Assinatura

Bruno de Castro Rubiatti

PPGCP/IFCH/UFPA

DEDICATÓRIA

Acima de tudo a Deus, pela vida e pela saúde; e a Jesus, pelos ensinamentos eternos em todas as condutas da presente existência!

À minha família, pelos incontáveis momentos de compreensão, desvelo e carinho de sempre, na consolidação de mais uma conquista.

À minha mãe, companheira de todos os momentos, pelo amor, proteção e instrução diante de todas as dificuldades da vida.

Ao meu orientador, Celso Antônio Coelho Vaz, pela paciência e pelo compartilhamento da sua sabedoria, dispensada, incansavelmente, na concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Aos membros do Laboratório e da Secretaria do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, pelo apoio permanente, pelo ambiente profissional (mas também familiar) rotineiro e pelas amizades ao longo de toda a jornada.

Ao colega de curso e amigo Rodrigo Abenassiff Ferreira Maia, pelos momentos de consultoria e orientação jurídica, sem os quais os limites do pesquisador neste trabalho seriam ainda maiores.

A colega Natalia Seabra, pela sua colaboração na organização dos resultados estatísticos.

A todos os colegas, com carinho especial aos estrangeiros, que fizeram parte de uma amistosa e divertida turma de mestrado e através dos quais descobri uma nova forma de observar e conviver com as diferenças e fazer boas amizades.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram nessa conquista!

EPÍGRAFE

É da essência do poder judiciário ocupar-se de interesses particulares e de fixar seus olhos em pequenos objetos expostos a sua vista; é também da essência desse poder não ir por conta própria socorrer os oprimidos, mas estar o tempo todo a disposição do mais humilde deles. Este, por mais fraco que se suponha, sempre pode forçar o juiz a ouvir sua queixa e responder a ela. Isso é inerente a própria constituição do poder judiciário. Semelhante poder é pois especialmente aplicável as exigências da liberdade, num tempo em que o olho e a mão do soberano se introduzem sem cessar entre os mais ínfimos detalhes das ações humanas e em que os particulares, fracos demais para se protegerem, são demasiado isolados para poderem contar com o socorro de seus semelhantes. A força dos tribunais foi, em todos os tempos, a maior garantia que se possa oferecer a independência individual, mas isso é verdade principalmente nas eras democráticas. Nelas, os direitos e os interesses particulares sempre estão em perigo, se o poder judiciário não crescer e se ampliar a medida que as condições vão se igualando.

(TOCQUEVILLE, 2005)

O prestígio contemporâneo do juiz procede menos de uma escolha deliberada do que de uma reação de defesa em face de um quadruplo desabamento: político, simbólico, psíquico e normativo. Após a embriaguez da liberação, descobre-se que é nossa própria identidade que corre o risco de falhar: a do indivíduo, a da vida social e a do político. O juiz surge como um recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram. O sujeito, privado das referências que lhe dão uma identidade e que estruturam sua personalidade, procura no contato com a justiça uma muralha contra o desabamento interior. Em face da decomposição do político, é então ao juiz que se recorre para a salvação.

(GARAPON, 1999)

RESUMO

A presente pesquisa de dissertação teve por objetivo analisar o desempenho institucional do Supremo Tribunal Federal e dos juízes dessa corte na sua competência penal, através da análise dos inquéritos criminais instaurados, no período de 2004 - 2015, contra políticos com mandato, tanto do poder executivo (Presidentes e Ministros de Estado), quanto do poder legislativo (Deputados Federais e Senadores), os quais são apreciados em regime de Prerrogativa de Função (Foro Privilegiado). O problema examinado está em saber: 1) se o desempenho institucional dessa corte, nessa competência, favorece a impunidade do sistema político brasileiro e 2) se a posição política de atores partidários (políticos e partidos) é um elemento fundamental de interferência no julgamento dos inquéritos criminais, considerando se os Ministros indicados pelos respectivos presidentes da república tendem a julgar de forma mais favorável os seus aliados quando comparados aos demais atores, diante da possibilidade de interferência política externa sobre a qualidade dos julgamentos erigidos. Para as análises subsequentes, a matriz teórica analítica usada foi o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, considerando o comportamento individualista dos atores políticos quando da sua tomada de decisão, avaliando as possibilidades de maximização dos benefícios pessoais a partir de cálculos estratégicos para atingir tais benefícios e a interferência causada pelas instituições nas escolhas dos atores políticos, na medida em que o conhecimento das regras e dos preceitos institucionais poderiam viabilizar ou constranger as decisões e escolhas desses atores. Esse aporte teórico permite observar o comportamento institucional dos juízes em relação ao presidente da república que o indicou ao cargo, arguindo se o mesmo tenderia a indicar magistrados que estivessem de acordo em tomar decisões alinhadas às suas preferências políticas ou plataforma de governo, fazendo com que as decisões destes magistrados, enquanto conhecedores das regras institucionais e da independência e da autonomia conferidas pelo cargo seriam então favoráveis àquele ator nas suas decisões, como no caso das decisões que envolvem o julgamento de políticos investigados da sua base aliada. A metodologia usada foi a análise quantitativa, através da mensuração dos dados entre as variáveis elencadas, usando técnicas estatísticas que permitem ponderar os resultados de forma numérica. As conclusões do estudo apontam que o desempenho institucional do STF nessa competência é precário, visto que menos de 30% dos inquéritos abertos chegam a uma decisão final, somado ao fato de que o tempo médio de julgamento é de 5 anos, considerando os 11 anos da análise da pesquisa. Os dados demonstram que a prerrogativa de função, sendo mais uma das várias competências do STF, contribui para que os investigados demorem para ser julgados e, portanto, contribuem igualmente com a impunidade do sistema político brasileiro. As conclusões sobre o desempenho dos Ministros apontam que os indicados pelos respectivos presidentes da república tendem a tomar decisões mais favoráveis aos atores e partidos da sua base aliada, quando comparados aos demais. Isso é constatado na análise comparativa do tipo de decisão, do tempo médio de tramitação e dos inquéritos que seguem sem decisão final entre os seus atores aliados e os demais.

PALAVRAS-CHAVE: STF; Inquéritos Criminais; Parlamentares; Membros do Poder Executivo Federais.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation research was to analyze the institutional performance of the Brazilian's Federal Supreme Court (STF) and the Ministers of that court in its criminal jurisdiction, through the analysis of criminal investigations instituted between 2004 and 2015 against politicians with a mandate from both the executive branch (Presidents and Ministers of State), as well as of the legislative power (Federal Deputies and Senators), which are assessed under the Prerogative of function. The problem examined is 1) whether the institutional performance of this court, in this competence, favors the impunity of the Brazilian political system; and (2) whether the political position of partisan actors (politicians and parties) is a fundamental element of interference in the judgment of criminal investigations, considering whether ministers appointed by the respective presidents of the republic tend to judge their allies more favorably when compared to other actors, faced with the possibility of foreign political interference on the quality of the judgments erected. For the subsequent analyzes, the theoretical analytical matrix used was the Neo-institutionalism of Rational Choice, considering the individualistic behavior of political actors when making their decision, evaluating the possibilities of maximizing personal benefits from strategic calculations to achieve such benefits, and institutional interference in the choice of political actors, insofar as knowledge of institutional rules and precepts could enable or constrain the decisions and choices of these actors. This theoretical contribution allows us to observe the institutional behavior of the Ministers in relation to the president of the republic who appointed him to the position, arguing whether it would tend to indicate magistrates who agreed to make decisions in line with their political preferences or platform of government, the decisions of these magistrates, while cognizant of the institutional rules and the independence and autonomy conferred by the position, would then be favorable to that actor in his decisions, as in the case of decisions involving the trial of politicians investigated from their allied base. The methodology used was the quantitative analysis, through the measurement of the data among the listed variables, using statistical techniques that allow to weigh the results numerically. The conclusions of the study indicate that the institutional performance of the STF in this competence is precarious, since less than 30% of the open investigations arrive at a final decision, added to the fact that the average time of trial is of 5 years, considering the 11 years of the research analysis. The data demonstrate that the prerogative of function, being one of several functions of the STF, contributes to the fact that the investigated ones take time to be tried and, therefore, with the impunity of the Brazilian political system. The conclusions on the performance of Ministers indicate that those appointed by the respective presidents of the republic tend to make more favorable decisions to the actors and parties of their allied base when compared to the others. This is verified in the comparative analysis of the type of decision, the average time of processing and the surveys that follow without final decision between its allied and the other actors.

KEYWORDS: *STF; Criminal Inquiries; Parliamentarians; Members of the federal executive branch.*

LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS, DIAGRAMAS E FIGURAS

Tabela 1 - Partidos que votaram com o governo Sarney em importantes votações no legislativo por mês.	p. 68
Tabela 2 – Quantidade de inquéritos abertos por descrição (2004 – 2015).	p. 77
Tabela 3 – Número de atores identificados por cargo que são investigados em inquéritos. (2004 – 2015)	p. 78
Tabela 4 – Distribuição dos inquéritos por juiz do STF.	p. 79
Tabela 5 - Proporção numérica obtida na amostragem por tipo de julgamento.	p. 88
Tabela 6 - Proporção de Inquéritos abertos e inquéritos que tiveram decisão por ano de abertura	p. 89
Tabela 7 - Índice de desempenho do número de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação (2004 – 2015).	p. 91
Tabela 8 - Maior e menor tempo de decisão final por ano de abertura do inquérito.	p. 93
Tabela 9 - Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e a Coalizão Presidencial.	p. 97
Tabela 10 - Distribuição dos tipos de decisão dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.	p. 98
Tabela 11 - Distribuição dos casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.	p. 99
Tabela 12 - Distribuição do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.	p. 101
Tabela 13 - Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o tempo de tramitação	p. 103
Tabela 14 - Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no	p. 106

Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator.	
Tabela 15 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.	p. 108
Tabela 16 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o juiz relator	p. 109
Quadro 1 – Hipóteses de foro por prerrogativa de função de competência originária do Supremo Tribunal Federal.	p. 45
Quadro 2 - Partidos e nome da Coligação eleitoral por presidente (2002 – 2014).	p. 65
Quadro 3 - Base congressual da coalizão presidencial por Presidente e Juiz do STF indicado ao cargo (1989 – 2015)	p. 66
Gráfico 1 – Divisão dos inquéritos por matéria penal.	p. 80
Gráfico 2 – Divisão de inquéritos por motivo da denúncia.	p. 81
Gráfico 3 – Divisao por motivo da denuncia - Deputados Federais.	p. 85
Gráfico 4 – Divisao por motivo da denuncia - Senadores.	p. 85
Gráfico 5 - Divisao por motivo da denuncia - Ministros de Estado e Juiz Federal.	p. 85
Diagrama 1 - Ordem de procedimentos judiciais para a instauração de inquérito policial no Supremo Tribunal Federal.	p. 76
Figura 1 - Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e a Coalizão Presidencial.	p. 97
Figura 2 - Distribuição de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.	p. 99
Figura 3 - Boxplot do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.	p. 102
Figura 4 - Distribuição do tempo de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal que fazem parte da base aliada	p. 104
Figura 5 - Distribuição do tempo de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo	p. 105

Tribunal Federal que não fazem parte da base aliada.

Figura 6 - Densidade do tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial. p. 105

Figura 7 - Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator. p. 107

Figura 8 - Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial p. 109

LISTA DE SIGLAS

CEBRAP	Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
CFRB	Constituição Federal da República Brasileira (1988)
CPP	Código de Processo Penal brasileiro
CEHAB – RJ	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
PETROBRAS	Companhia Petróleo Brasileiro S.A
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DEM	Democratas
EMBRATEC	Empresa Brasileira de Terraplanagem e Construções Ltda.
MP	Medidas Provisórias
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
MPF	Ministério Público Federal
NER	Neoinstitucionalismo da Escolha Racional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PFL	Partido da Frente Liberal
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PP	Partido Progressista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PSC	Partido Social Cristão
PR	Partido da República
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PL	Partido Liberal
PJ	Partido da Justiça
PDS	Partido Democrático Social
PV	Partido Verde
PMR	Partido Municipalista Renovador
PF	Policia Federal
PROGR	Procurador Geral da República
PGR	Procuradoria Geral da República
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TER	Teoria da Escolha Racional
TCP	Teoria da Cultura Política

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPITULO 1 – TEMA, OBJETIVO DA PESQUISA E A CONSTRUÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	19
1.1 – O escopo da pesquisa.	19
1.2 – O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional aplicado na relação entre os poderes executivo e judiciário: a construção das hipóteses de investigação.....	27
1.3 – Aportes metodológicos.....	39
CAPITULO 2 – CARACTERÍSTICAS DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E A FORMAÇÃO DA BASE ALIADA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO CONGRESSO E NO STF	45
2.1 - O STF na Constituição Federal e no Código de Processo Penal brasileiro: a apuração de crimes em regime de prerrogativa de função.	45
2.2 – O presidencialismo de coalização e a formação da base aliada do Presidente da República no Congresso nacional.	56
2.3– O recrutamento dos Ministros para o STF e as indicações presidenciais no período de 2004 a 2015.	69
CAPÍTULO 3 – O DESEMPENHO DOS STF E DOS MINISTROS NA APRECIACÃO DOS INQUÉRITOS CRIMINAIS	74
3.1 Características gerais da base de dados: os inquéritos criminais.	74
3.2 Tipologia dos delitos: temática penal, classificação e caracterização do crime.	79
3.3. O desempenho do STF no julgamento dos inquéritos (2004 – 2015).....	87
3.4 O desempenho dos Ministros: inquéritos em andamento e decisões finais.....	94
Considerações sobre a análise dos dados	94
Análise do desempenho.....	96
Tipos de decisão.....	96
Tipos de decisão: distribuição por Ministro.	98
Tempo de tramitação.....	100
Tempo de tramitação: distribuição por Ministro.	106
Casos que seguem em andamento.	108
Casos que seguem em andamento: distribuição por Ministro.....	109
CONCLUSÕES	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DAS REVISTAS DIGITAIS E SITES ELETRÔNICOS	122
ANEXOS	123

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o desempenho do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos seus magistrados na sua competência penal, para apurar denúncias sobre supostos crimes cometidos por políticos com mandato dos poderes legislativo e executivo federais. Trata-se da prerrogativa constitucional do STF enquanto jurado de delitos em regime especial, isto é, a prerrogativa de função, comumente chamado de “foro privilegiado”. Para atingir esse desígnio, foi escolhido enquanto objeto de análise os inquéritos criminais instaurados para apurar as denúncias de possíveis delitos cometido por esses atores, analisando o conteúdo das peças investigatórias, bem como a condução da investigação e as decisões dadas pelos Juízes do STF que foram sorteados para serem relatores dos inquéritos abertos.

A discussão central na literatura brasileira sobre a prerrogativa de função, conforme será apresentado junto aos autores nos capítulos subsequentes, é a de que, em termos institucionais, o desempenho do STF estaria prejudicado, em decorrência da grande quantidade de funções que este órgão acumulou com a Constituição de 1988, ou seja, como guardião da constitucionalidade, como júri em matéria penal, como proponente da decisão no conflito de demandas legislativas, dentre outras competências, o que tornaria o seu desempenho em algumas dessas funções precário, como por exemplo no julgamento da grande quantidade de inquéritos que foram abertos ao longo dos anos contra políticos que tem mandato eletivo.

O primeiro objetivo da pesquisa é então verificar se o desempenho do STF seria de fato insuficiente na decisão final dessas peças investigatórias, contribuindo com a impunibilidade do sistema penal no que diz respeito ao julgamento de políticos que cometeram crimes. Essa discussão permitiu a construção de uma das hipóteses da pesquisa: no julgamento de inquéritos criminais, o desempenho do STF é precário, porque poucos inquéritos chegam à decisão final, e o tempo de julgamento, por ser muito longo, aumenta proporcionalmente o número de investigados que não são julgados no tempo predito, contribuindo com a impunibilidade do Poder Judiciário brasileiro.

O segundo objetivo da pesquisa está envolvido a outra discussão sobre o STF, relacionada ao comportamento institucional dos seus magistrados, cuja literatura discute que a sua posição, funcionalmente ancorada na independência e na neutralidade de julgamento, poderia ser amplamente influenciada politicamente, diante do critério constitucional que prevê

que a escolha dos seus membros é feita diretamente pelo presidente da república em exercício, o qual tenderia a selecionar magistrados que estivessem de acordo em tomar decisões alinhadas às suas preferências políticas, assumindo, assim, pré-compromissos nas principais decisões políticas do país.

Em outras palavras e de acordo com o referencial teórico que será apresentado nos capítulos que seguem, as decisões dos juízes do STF tenderiam a ser politicamente “contaminadas” e favoráveis ao(s) partido(s) aliados e ao presidente da república que o colocou no cargo. No que diz respeito a sua competência penal, ou seja, no julgamento de ações penais como os inquéritos criminais, é admissível que as decisões dos juízes do STF tendam a ser tomadas favoravelmente diretamente ao partido do presidente que o indicou ao cargo e aos partidos aliados da base da sua coalizão, quando comparadas aos demais atores investigados.

Alguns dos recentes estudos sobre o comportamento institucional dos juízes do STF foram desenvolvidos a luz da Teoria da Escolha Racional (TER), a qual fornecerá alguns subsídios analíticos para a principal matriz teórico-metodológica do presente estudo, qual seja, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (NER). Conforme será explicado mais aprofundadamente nos capítulos a frente, a NER utiliza alguns subsídios analíticos da TER, a partir da compreensão do comportamento individualista dos atores políticos quando da sua tomada de decisão, avaliando as possibilidades de maximização dos benefícios pessoais a partir de cálculos estratégicos para atingir tais benefícios. Mas também contribui com seus postulados ao considerar a interferência causada pelas instituições nas escolhas dos atores políticos, na medida em que o conhecimento das regras e dos preceitos institucionais poderiam viabilizar ou constrear as decisões e escolhas desses atores.

Dentro dessas premissas, a NER permite ponderar, a luz dos postulados acima, sobre o comportamento institucional dos juízes em relação ao presidente da república que o indicou ao cargo, arguindo se o mesmo tenderia a indicar juristas que estivessem de acordo em tomar decisões alinhadas às suas preferências políticas ou plataforma de governo e as decisões destes magistrados, enquanto conhecedores das regras institucionais e da independência e da autonomia conferidas pelo cargo, seriam então favoráveis àquele ator nas suas decisões, como as decisões que envolvem matéria penal escolhidas no presente estudo.

Essa discussão permite a construção da segunda hipótese dessa pesquisa: os inquéritos criminais instaurados contra os políticos que compõem o partido do presidente que indicou o respectivo Ministro ao cargo no STF e os que foram instaurados contra os atores políticos que

compõem a sua coalizão tendem a receber decisões mais favoráveis, a demorarem menos tempo para se chegar a uma decisão e a ter um maior número de casos não decididos, quando comparados aos demais atores julgados.

Dentro dessa abordagem, é possível analisar as relações e os ciclos de influências políticas do poder executivo e do poder judiciário na política brasileira, ampliando as discussões sobre as possibilidades de conexões políticas entre esses dois poderes, bem como a possibilidade de ampliação do poder do presidente da república sobre o poder judiciário, a partir da atuação dos seus magistrados no desenho institucional brasileiro.

Sendo assim, a presente pesquisa tem dois objetivos específicos: 1) avaliar o desempenho institucional do STF em matéria penal, a partir do número de inquéritos que chegam a uma decisão final, e do tempo de julgamento dessas peças investigatórias; e 2) analisar se as decisões dos juízes do STF tendem a favorecer o presidente da república que o indicou ao cargo, os seus partidários e os aliados da base da coalizão que compõem o seu governo.

A pesquisa tem papel fundamental ao contribuir com os resultados estatísticos que obteve junto aos estudos sobre a relação entre os Poderes Executivo e Judiciário a nível federal, cujas pesquisas vem ampliando no sentido de compreender as redes de relações que animam esses dois poderes dentro da ordem política brasileira e a sua participação decisiva na dinâmica da vida política nacional. Considera-se, nessa dinâmica, as condições reais para o poder judiciário e seus magistrados cumprirem o seu papel com independência e imparcialidade funcional, garantindo a punibilidade do sistema político brasileiro a partir da autonomia funcional do seu cargo, em face dos jogos e das disputas judiciais e políticas entre os diversos poderes e entre os diversos atores em todos os níveis da unidade federativa, a quem for consentida a prerrogativa de função.

CAPITULO 1 – TEMA, OBJETIVO DA PESQUISA E A CONSTRUÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO.

1.1 – O escopo da pesquisa.

No Brasil, o poder judiciário vem se tornando alvo de intensos estudos na ciência política brasileira nas últimas décadas, como no caso dos estudos que abordam o campo temático da judicialização da política, organizados na perspectiva de considerar que esse poder vem se firmando como instituição decisiva nas principais deliberações políticas do país.

De acordo com Hirschl (2009), nas últimas décadas, o mundo vem observando uma ampla transferência de poder de decisão de instituições representativas para os tribunais judiciais, que, segundo o autor, evidencia um contexto de ampliação de contendas que são incapazes de serem resolvidas na sua instituição originária e que cada vez mais são direcionadas para os tribunais, especialmente os superiores, em busca de soluções diante dos mecanismos de controle e deliberação dos processos legislativos e da constitucionalidade do país. Nas palavras do autor, há “o recurso cada vez maior a tribunais e a meios judiciais para o enfrentamento de importantes dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas” (HIRSCHL, 2009, p. 140), ligados a questões que envolvem a liberdade de expressão e culto religioso, direitos a igualdade e a diversidade de manifestações sociais e étnicas, comércio, educação, trabalho, dentre outros grandes ou pequenos campos de interesse da vida pública.

Ainda segundo Hirschl, a participação dos tribunais nesse processo vai além das decisões sobre as questões supracitadas, abrangendo também as contendas políticas ligadas ao sistema político: questões como golpes de Estado, dilemas supranacionais, resultados eleitorais, proteção dos direitos humanos e julgamentos de políticos acusados de crimes, que demonstram a existência da transferência cada vez maior de demandas para os tribunais de assuntos, cuja natureza e significado, são originalmente políticos, mas que são decididos nos tribunais constitucionais, isto é, pela sua “jurisprudência política”.

A judicialização da política, que trata sobre o papel cada vez mais ativo no cenário político das Supremas Cortes, ganhou uma enorme repercussão acadêmica com a publicação do livro de Tate e Vallinder, *The global expansion of judicial power* (1995), onde os autores ampliam a discussão para uma dimensão do papel cada vez mais ativo das supremas cortes nas decisões políticas e no controle dos demais poderes. Para os autores, essa proeminência está ligada de um lado, ao surgimento dos EUA no pós-guerra como potência e a expansão da

influência de suas instituições democráticas enquanto modelo para os demais países e, claro, ao aumento das demandas judiciais ajuizadas a procura da garantia de direitos; e, de outro lado, à expansão crescente da atuação da ciência política na análise das instituições e do próprio Estado.

Além da judicialização da política, outros campos de estudos vem sendo ampliados e desenvolvidos sobre o papel do poder judiciário em modelos políticos democráticos no Brasil e no mundo, como por exemplo, pela análise do desempenho institucional das Supremas Cortes a partir das suas prerrogativas constitucionais de revisão da constitucionalidade, suas tendências democráticas, na relação e na posição de veto com os outros poderes, no desempenho institucional e nos processos de tomada de decisão que afetam o cenário político, cujos analistas ponderam igualmente o comportamento institucional dos magistrados que o compõem (ANDREWS e MONTOLINA, 2004; ALIVIZATOS, 1995; FEREJOHN, ROSENBLUTH e SHIPAN, 2004). Sobre esse último fator de análise, alguns recentes estudos sobre o STF têm abordado o grande poder de decisão que os seus magistrados isoladamente possuem (FALCÃO; ARGUELHES, 2017), bem como a influência de determinados atores sociais e políticos na trajetória da carreira dos juristas brasileiros, em que pesem as indicações políticas para determinados cargos, como o de Ministro do STF, situação que gera situações constrangedoras para os Ministros em emitir uma decisão judicial, quando estão em jogo membros da família ou amigos desses atores. (CANTISANO, 2017)

No Brasil, as principais agendas de pesquisa nas Ciências Sociais nas últimas décadas testemunharam um grande interesse por esses estudos ligados ao Poder judiciário e suas decisões que afetam diretamente o cenário político, onde são destaques dois principais campos de estudos: 1) o papel de guardião da Constitucionalidade com a revisão de atos contra a Constituição, o *Judicial Review*, avaliando o comportamento do Poder Judiciário em relação aos poderes e prerrogativas institucionais conferidos aos Tribunais Constitucionais, como por exemplo pela atuação do STF no processo decisório de ações ligadas à proteção dos direitos sociais, econômicos e humanos (LANGFORD, 2009; BILCHITZ, 2002; XIMENES, 2010), além de instrumentos de controle dos outros poderes, como no caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADINs (ARANTES, 1997; SILVA, 2009; VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007; CARVALHO, 2009; FEREJOHN, 2002; GINSBURG, 2003); e 2) na resolução de disputas entre os demais poderes, seja pelo julgamento de delitos de responsabilidade de políticos com mandato, seja pelo ajuizamento das disputas nas decisões políticas no Poder Legislativo, quando das deliberações sobre políticas públicas, por exemplo,

conformando o campo de estudos sobre a *Judicialização da Política* (VIANNA, 1999; OLIVEIRA, 2005; BARROSO, 2009; CARVALHO, 2007; VERISSIMO, 2008; TAYLOR, 2007; OLIVEIRA, 2009; WANG, 2008).

Esses campos de estudos vêm ganhando espaço nas pesquisas em Ciência Política na última década, considerando a avaliação sobre a atuação e os principais efeitos das decisões judiciais no cenário político, social e econômico nacional, mas, ao mesmo tempo, produzem reflexão sobre o papel cada vez mais decisivo e maior desse poder em relação aos demais, como no caso de demandas penais em busca de punição aos atores acusados de crime contra a ordem pública, como no caso de corrupção e desvio de verbas destinadas a instituições ou políticas públicas.

Nesse campo de análise se situam estudos recentes como o de Engelmann (2016), que destacam o ativismo cada vez maior do judiciário e a participação mais ampla dos juízes no julgamento de demandas provenientes da esfera pública e do parlamento, a partir da concepção da autonomia do Poder judicial fundamentada no dever de garantir os direitos à propriedade e à própria democracia, através da transparência política, mas também revelam a crescente “interpretação jurídica” no cenário político e sua defesa pela “moralização da política” através da aplicação da justiça contra crimes de corrupção e formação de quadrilha.

O autor transporta a avaliação para o contexto europeu, onde ocorrem mobilizações pró ativismo judicial, a propósito de crimes financeiros e de como ocorrem a formação e a atuação de máfia composta por empresários e parlamentares na Itália e na França, situando o debate da década de 90 sobre a “progressiva penetração das regras jurídicas no espaço político somada à ampliação de denúncias contra os agentes posicionados no espaço da política”, o que tende a favorecer a “entrada em cena dos porta-vozes capazes de se apresentar como representantes de uma ‘meta-razão’ da atividade política.” (ENGELMANN, 2016, p.11)

Muito embora esses estudos revelem algumas aspirações republicanas que são depositadas sobre o do poder judiciário e seus órgãos de cúpula, de onde são destaque os valores éticos e morais de suma importância numa ordem política democrática e considerando as tomadas de decisão como representante por excelência das leis, da liberdade e dos direitos humanitários em prol do coletivo, alguns estudos, por outro lado, fazem uma leitura crítica sobre a proeminência e o amplo grau de poder conferido a essa instituição e seus atores no cenário nacional brasileiro.

É o caso da publicação de Vilhena (2008), o qual analisou os processos de expansão dos poderes do STF no cenário político nacional, destacando a posição de destaque que essa

corrente vem tendo nas resoluções de matérias de enorme importância e repercussão política e social, o que contribui para o fortalecimento do Estado de Direito, mas, simultaneamente, provoca uma conjuntura contraditória, pois, ao mesmo tempo que situa o poder judiciário como instituição decisiva e a quem se recorre nas decisões finais dos litígios, revela a suposta fragilidade dos outros poderes políticos em relação a esse poder, bem como sua possível inoperância na resolução de todas as questões e diante da posição autoritária que acaba ocupando frente ao cenário democrático nacional.

Nas palavras do autor,

sob esta perspectiva, seria adequado afirmar que, se, por um lado, a liberdade com que o Supremo vem resolvendo sobre matérias tão relevantes demonstra a grande fortaleza que esta instituição adquiriu nas duas últimas décadas, contribuindo para o fortalecimento do Estado de Direito e do próprio constitucionalismo, por outro, é sintoma da fragilidade do sistema representativo em responder as expectativas sobre ele colocadas. (VILHENA, 2008, p.457)

A crítica do autor repousa sobre o que ele chama de o “mal-estar supremocrático”, termo evocado para criticar a sua posição imperiosa e a super lotação de competências as quais ficou submetida a Corte quando do seu acúmulo de tarefas na sua redistribuição de competências em Corte constitucional, tribunal de última instância e foro especializado, ao mesmo tempo, diante do seu sistema difuso e concentrado, o que afetaria diretamente o seu desempenho.

Através da leitura desses diferenciados campos de análise da ciência política, cumpre observar para o presente estudo que, muito embora nenhum deles constitua a matriz analítica da presente dissertação, destacam as principais agendas de pesquisa e as principais discussões e reflexões produzidas sobre o poder judiciário nas últimas duas décadas e as possíveis tendências que esse poder pode evidenciar no cenário político e socioeconômico brasileiro; entretanto, concomitantemente, poucas vezes evidenciam as influências que esse mesmo poder pode sofrer do próprio cenário político no qual está inserido, a nível institucional e comportamental, considerando os processos que influenciam na tomada de decisão dos seus magistrados, frente as pressões políticas externas à elas.

Diante dessa imprevisão, os recentes estudos sobre *institucionalismo* vem produzindo novas abordagens e tem buscado a construção de novos modelos analíticos a nível institucional e comportamental sobre o desempenho do poder judiciário e de seus magistrados, a partir do recrutamento para o quadro institucional e do reconhecimento das normas e as influências desses elementos sobre os processos de tomada de decisão institucional. Nessa perspectiva, são cada vez maiores os questionamentos e as reflexões

sobre as possibilidades de influência política nas decisões dos tribunais enquanto mecanismo de análise, conforme propõem Arguelhes e Ribeiro (2010), ponderando a sua condição de independência e autonomia nas tomadas de decisão, condição da própria função, as quais poderiam ser minadas a partir de influências externas.

Alguns trabalhos recentes, como os de Turner e Prado (2010), Arguelhes e Ribeiro (2010) e Araújo (2012), vem levantando questões e procedendo a testes empíricos sobre a possibilidade de as regras constitucionais brasileira, como a que trata da escolha dos juízes do STF feita pelos respectivos presidentes da república, poderem oferecer incentivos para que os presidentes buscassem ampliar sua influência sobre o poder judiciário, através da escolha de juízes que poderiam tomar decisões importantes no cenário político alinhadas com as suas preferências políticas e plataformas de governo.

Turner e Prado (2010) discutem que tal comportamento é facilitado pelos incentivos que a alternância de poder gera, além do fato de que as instituições e suas regras potencializam tais incentivos, na medida em que a estabilidade de cargos com mandato fixo determina ou influencia a sua nomeação, como é o caso das agências reguladoras e do STF. Esses autores consideram que, de acordo com o que demarca a *Teoria da Escolha Racional*, o Poder Executivo possa exercer uma considerável influência nas decisões e no andamento de políticas, bem como em decisões de interesse direto de membros diretos do Governo, ou indiretos como no caso do Congresso.

A despeito das críticas que se faz a essa teoria, qual seja, de fornecer uma análise simplista da realidade e de ignorar a complexidade dos fatos, onde se encontram a vontade dos atores envolvidos e o contexto institucional, Turner e Prado consideram que nenhum ator político, como é o caso dos magistrados, é isento de “preferências, conceitos prévios, ideologias, inclinações e convicções pessoais”, onde nada evitaria que “o presidente eleito pelo povo escolha, entre uma lista de indivíduos que considere os mais bem preparados, aqueles simpáticos às plataformas defendidas pelo grupo no poder.” (TURNER E PRADO, 2010, p.55)

Nessas instituições, segundo os autores, a estrutura jurídico-institucional assegura a estabilidade do cargo, o que poderia permitir ao presidente a continuidade de seus projetos e a perpetuação de suas preferências políticas no governo, através das suas influências nessas instituições. O presidente tem então a oportunidade de maximizar a possibilidade de atingir os seus interesses políticos, considerando principalmente que tais instituições são de extrema

relevância para o governo, alargando os incentivos para ampliar a sua influência nelas. Diante desses argumentos, para esses autores, há que se levantar a hipótese de que “diante da incerteza política – ou seja, sem ter garantias de ser reeleito, ou de que seu partido permanecerá no poder – o presidente tentará por meio de outros mecanismos manter sua influência no governo e na definição de políticas públicas.” (TURNER E PRADO, 2010, p. 28)

Outras considerações nessa direção foram feitas também por Arguelhes e Ribeiro (2010), para quem há possibilidades de conexão entre a indicação dos atores para o quadro institucional do STF e as decisões judiciais enquanto manifestações estratégicas para dinamizar um tribunal ideologicamente alinhado com as preferências políticas do governo no poder. Os autores avaliam as contradições dessa dinâmica no que diz respeito ao papel contra majoritário do Poder Judiciário em relação aos outros Poderes.

Os autores argumentam que o STF seria uma arena onde ocorre um jogo de interações estratégicas que envolve muitos objetivos e variados estágios e tipos de negociação entre os atores, em que pese a convergência entre preferências presidenciais e judiciais com o objetivo de orientar a concretização de uma política. Para os autores, é tão importante quanto considerar que as escolhas poderiam ser feitas também para blindar o presidente contra mudanças, isto é, quando as futuras decisões do tribunal garantiriam a permanência do status quo da política.

Na visão de Arguelhes e Ribeiro, esta relação com o Poder judiciário corresponderia então à uma possibilidade de antecipação por parte do presidente em relação as probabilidades de concretização das suas preferências políticas com a escolha do candidato ao cargo de Juízes, avaliando variáveis que não se restringiriam unicamente a política partidária, mas também as crenças político-ideológicas que poderiam orientar a relação entre escolha e decisão judicial.

Um estudo recente usando a matriz analítica da escolha racional foi o de Araújo (2012), o qual tinha como objetivo analisar institucionalmente a atuação e o desempenho do STF enquanto uma instituição com poder de veto no cenário político brasileiro em relação as demandas do Poder Legislativo, através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS), bem como as variáveis que influenciam nas decisões e no comportamento dos Juízes do tribunal e o impacto político dessas decisões. Para tanto, o autor procurou avaliar a possibilidade de atuação do Poder executivo no sentido de selecionar o quadro constituído

majoritariamente por membros de sua escolha, os quais dinamizariam um judiciário comprometido com as plataformas de seu governo, avaliados a partir das ADINS.

Diante dessa hipótese, o que o autor encontrou, segundo os seus argumentos, foi a conclusão na qual sustenta a existência de um Poder Judiciário “garantidor dos pré-compromissos realizados pelos governos”, argumentando se tratar de “uma forte absorção do STF, que aproxima suas preferencias, principalmente as procedimentais, com as preferencias do governo, evitando que o Poder Judiciário atue como uma força contra majoritária no sistema político brasileiro.” (ARAUJO, 2012, p.111). A evidência empírica encontrada pelo autor sustentaria então a sua hipótese elencada: há, nas decisões do STF sobre as ADINS, uma “blindagem” em relação ao governo federal e suas prerrogativas legislativas em vários aspectos dos procedimentos.

Considerando esses estudos, bem como o modelo analítico usado nas suas análises, a presente pesquisa foi desenvolvida utilizando a corrente analítica do *Neoinstitucionalismo da Escolha Racional* para alcançar os dois objetivos centrais elencados, quais sejam, avaliar o desempenho institucional do STF no julgamento dos inquéritos criminais e o desempenho dos seus magistrados nessa competência (decisões monocráticas e em plenário ou turma), considerando as possibilidades de influência política nas suas decisões, observando as duas hipóteses centrais de investigação: 1) a de que o desempenho institucional do STF no julgamento dos inquéritos criminais é muito ruim, considerando que poucos inquéritos chegassem a uma decisão, e que o tempo de julgamento, desde a abertura até a decisão final, fosse muito amplo; e 2) a de que os inquéritos criminais instaurados contra os políticos que compõem o partido do presidente que indicou o respectivo Ministro ao cargo e os que foram instaurados contra os atores políticos que compõem a sua coalizão tendem a receber decisões mais favoráveis e a demorarem mais tempo para receber uma decisão, quando comparados aos demais atores julgados.

Conforme será discutido com mais profundidade no próximo tópico, essa matriz teórica considera que o comportamento dos atores políticos é sempre no sentido de buscar maximizar a possibilidade de benefícios pessoais ou privativos, a partir do conhecimento das regras e normas dentro das instituições, onde tenderiam a buscar tirar o máximo de proveito a partir de cálculos estratégicos para atingir esse fim. Dentro dessas premissas, essa corrente teórica permite ponderar, de acordo com os conceitos e categorias analíticas dispostas, sobre o comportamento institucional dos juízes em relação ao presidente da república que o indicou

ao cargo, arguindo que o mesmo tenderia a tentar maximizar a sua influência nas decisões do poder judiciário, ao indicar juristas que estivessem de acordo em tomar decisões alinhadas às suas preferências políticas ou plataforma de governo e, cujas decisões, seriam então favoráveis àquele ator, como no caso dos julgamentos que envolvem matéria penal, de onde é possível avaliar se os inquéritos criminais instaurados contra os políticos que compõem o partido do presidente que indicou o respectivo Ministro ao cargo e os que foram instaurados contra os atores políticos que compõem a sua coalizão tendem a receber decisões mais favoráveis e a demorarem mais tempo para receber uma decisão, quando comparados aos demais atores julgados, conforme a hipótese de investigação já identificada.

O presente estudo vem em direção à essa literatura comportamental dentro das novas abordagens dos estudos institucionalistas, com o objetivo ampliar a discussão a partir de novas abordagens próprias da Ciência Política, estabelecendo relações com *approaches* a categorias analíticas específicos de modelos de análise próprios da área e que não dão destaque exatamente à matérias jurídicas e procedimentais, como as que são abordadas nos campos de estudo do Direito.

Conforme destaca Carvalho (2017), existem demandas de estudos acadêmicos cada vez maiores na abordagem desses modelos, no sentido de inquirir sobre alguns aspectos relacionais, como por exemplo: em que condições as decisões são tomadas (conjuntura política)? Ocorre influência e/ou pressão externa? Essa pressão surtiu efeito? Os juízes atuam ideologicamente? Ocorreu interferência na aplicação de políticas públicas? Existe, portanto, uma ampla variação de questionamentos e hipóteses que podem ser construídas na tentativa de elucidar o comportamento dos atores e das próprias instituições que fazem parte do Poder Judiciário.

Carvalho discute ainda que existem dois modelos de análise no estudo comportamental desses atores: 1) o *modelo atitudinal*, que resgata alguns aspectos da escolha racional, onde entram em análise a independência funcional dos juízes americanos, na qual são levadas em discussão a possibilidade de escolha dos processos em que será jurado, o que poderia conduzir à aplicação das suas preferências pessoais de natureza político-ideológica em termos de jurisprudência constitucional; e 2) o *modelo estratégico de comportamento judicial*, que enfatizam outros aspectos, ao propor a discussão de que os juízes entendem as condições em que suas decisões ocorrem, antecipando as suas decisões entendendo as preferências dos outros atores políticos, do contexto institucional que operam e das escolhas que esperam que eles façam. Carvalho cita o exemplo dos juízes que se comportam de modo

estratégico, antecipando as possíveis reações da opinião pública, da mídia e dos atores políticos em relação as suas decisões, quando de uma decisão pública.

A presente pesquisa abordou aspectos relacionados ao primeiro modelo, avaliando as influências dos ciclos da política na atuação e no desempenho dos Juízes, que, conforme sublinha Araújo (2012), procura avaliar os pontos de conexão das características institucionais que relacionam a atuação do poder judiciário, os quais são observados tanto na forma de recrutamento dos seus membros, quanto nas características assumidas pelas formas de interação com outros poderes nos processos de tomadas de decisão.

Assim, as possibilidades de relação entre esses pontos conduzirão, conforme destaca também Arguelhes e Ribeiro (2010), à análise da atuação institucional do STF a partir das finalidades políticas presentes na escolha presidencial do seu quadro de Juízes. Os resultados conduzirão também a algumas reflexões no que diz respeito às condições que os supostos crimes acontecem, onde é possível pensar nos grupos e nas instituições em que eles mais ocorrem, ao demonstrar episódios específicos que ganharam repercussão midiática no contexto nacional.

1.2 – O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional aplicado na relação entre os poderes executivo e judiciário: a construção das hipóteses de investigação.

A teoria chamada Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (NER) é uma versão desenvolvida da Teoria da Escolha Racional (TER) e é utilizada nos estudos de sociologia, ciência política e economia para o entendimento do comportamento dos indivíduos e da sua relação com as instituições que animam a vida política, a partir dos preceitos teóricos que foram abordados na sua versão anterior.

Segundo Peres (2008), a TER faz parte do desenvolvimento teórico dos estudos da ciência política de meados do século XX, constituindo-se, ao lado do behaviorismo, um dos principais campos de análise da ciência política desse período. O autor analisa que a TER se distancia do chamado “velho Institucionalismo”, que ocupou os debates da ciência política no século XIX, por abordar não mais as instituições do Estado como elemento central da explicação da vida política, como o fazia esta corrente teórica, mas sim o comportamento dos indivíduos enquanto matriz analítica de compreensão da dinâmica política, deslocando das instituições oficiais para os atores o foco de análise científico.

De acordo com Peters (2003), a TER parte do exame centrado no indivíduo e seu comportamento, a despeito das influências que as instituições formais ou informais poderiam diretamente operar, coagindo ou limitando as suas ações: os indivíduos fazem as suas escolhas e as suas preferências têm um caráter exógeno às instituições, isto é, são mais independentes e autônomas em relação ao processo político nas instituições do setor público. Ao destacar os atores como proponentes da compreensão política, a TER acaba dedicando um novo campo de análise à própria ciência política, que vai se debruçar não somente sobre os atores, como também sobre as relações, as motivações, os anseios e os valores que estão em jogo no próprio cenário político.

Peters argumenta que, no desenvolvimento dessa análise comportamental, situam-se as duas principais correntes desse primeiro movimento da ciência política no século XX até meados da década 50 e 60: a própria TER e a *Teoria do Behaviorismo ou Teoria da Cultura Política* (TCP), as quais organizaram os primeiros estudos da ciência política tanto nos EUA quanto em grande parte da Europa, no chamado pós-Segunda Guerra. Essas duas correntes, embora divergentes em seus aspectos analítico-metodológicos, são parte de importantes debates no campo da ação coletiva, mas também dentro do próprio campo de debates institucionais na atualidade, por trazerem consigo as primeiras contribuições analíticas mais ordenadas sobre o indivíduo e o papel do Estado, em seu conjunto de aspectos formais e legais, e enquanto empreendimento político que orienta a vida coletiva e a ação dos indivíduos.

Peters ressalta a sua contribuição enquanto as primeiras análises sobre a relação entre as instituições estatais e sua influência na sociedade, embora carentes de um método mais sistemático de representações teóricas e pelo fato de usarem principalmente mais a observação do que a experimentação enquanto método de tratamento de dados, através da descrição e da compreensão interpretativa, com o uso de *surveys*, por exemplo.

Elas diferem entre si pela natureza da relação entre ação e a estrutura política. A primeira é baseada em aspectos relacionados ao cálculo de prováveis benefícios individuais que acompanhavam suas decisões, e a segunda é carregada de fatores normativos, pois é baseada em características sócio psicológicas, onde importa, na relação entre sociedade e Estado, o conjunto de valores e sentimentos na construção de um sistema de governo democrático em que pesem os valores e princípios da conduta pública.

A teoria da Cultura Política, examinada por Almond (1988) e Almond e Verba (2001), dá ênfase a importância dos valores, dos sentimentos e das crenças na explicação do

comportamento dos indivíduos na sociedade. Os autores partem do pressuposto que, no pós-2º guerra, as nações europeias exultam com novos conceitos sobre as ideias de razão e de liberdade entre os homens, buscando no processo democrático uma forma mais estável de organização e participação política, o que necessitaria não apenas da acomodação de novas prerrogativas econômicas e instituições sociais, mas, de igual modo, de uma grande inversão a respeito das condições sociais que abandone os valores políticos depreciativos outorgados anteriormente pelos regimes autoritários e totalitários, dando maior margem ao desenvolvimento de uma cultura cívica e participativa em que pesem as preferências e os princípios e valores que desenvolveram nos próprios indivíduos.

Para estes autores, mais importante que o desenvolvimento econômico das nações e das instituições democráticas, está o desenvolvimento da consciência política dos indivíduos e a nova forma com a qual se estabelecerá a relação entre governantes e governados, pois será através dela que serão desenvolvidos

los principios impulsores de la política democrática y de su cultura cívica - la manera como los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y con los demás conciudadanos - son componentes culturales más sutiles. (ALMOND E VERBA, 2001, p. 173)

É exatamente nessa dinâmica que os autores pontuam o desenvolvimento do “sistema de crenças ou de códigos de relações pessoais” que as ciências sociais do ocidente tem ignorado, dando mais atenção às “características operativas da política democrática”, argumentando que a nova cultura política que nasce é fundamentada em demandas agora menos homogêneas e mais abertas ao pluralismo, as quais tem como base a ação comunicativa e a dinâmica persuasiva, cujo centro de organização da vida social está plenamente representado na possibilidade do consenso e na diversidade de atores e alternativas à participação.

Rennó (1998) faz um exame crítico dessa corrente teórica argumentando que a teoria incide exatamente sobre a consciência e a cultura política, que não são tão decisivamente constituída a partir das estruturas políticas, mas, ao contrário, constituem-se a partir de elementos com maior grau de independência e autonomia em relação a estas, conformando um conjunto mais amplo e complexo de orientações subjetivas, cognitivas e afetivas. Conforme destaca Rennó (1998, p.76), “a ideia central desses estudos é que a cultura política define os interesses políticos estruturais e é por eles definida”.

No entanto, Rennó considera também que a Teoria da Cultura, ao condicionar as escolhas e a ação política, define os interesses estruturais e é por eles determinada, acabando

por produzir uma relação entre causa e efeito de duplo sentido, sem definir uma relação melhor formulada, no sentido de estabelecer as variáveis de uma forma mais decisiva, naquilo que Rennó chama de “relação frouxa” entre cultura e estrutura, onde a primeira passa a ser definida pela referência da qual ela é parte, formulando, assim, uma relação indeterminada. Para o autor, o problema só se torna menos complexo se a cultura política for entendida a partir do entendimento da sua formação e de como se processou o acesso da população aos valores dominantes de uma sociedade, e não na relação determinista estabelecida pelos teóricos da Teoria da Cultura entre a cultura e as estruturas políticas.

Apesar da crítica, um marco importante nessa corrente é o fato de que, inversamente à TER, os autores consideram que cultura e estrutura políticas são considerações que caminham em ambos sentidos e se correspondem mutuamente, levando em consideração os aspectos cognitivos e normativos de uma cultura cívica na conformação de uma espécie de estrutura política positiva da democracia, isto é, enquanto estruturas governamentais que constituiriam uma boa qualidade a um regime democrático, dado que a conduta dos atores políticos seriam no sentido de contribuir com a democracia, prensando numa ordenação mais equitativa da ação coletiva em que pesem a equidade e o governo representativo.

A TER, ao contrário, destaca-se enquanto corrente teórica que leva em consideração também o comportamento político, mas mensurando, em contraposição a primeira, as motivações pautadas em balanços premeditados de suas decisões na esfera social, a partir das motivações e dos cálculos utilitários e estratégicos que os atores se valem para maximizar seus interesses pessoais e atingir de forma mais acurada os benefícios particulares da suas preferências na condução da coisa pública em caráter coletivo.

A esse respeito, Peters (2003) argumenta que, apesar de a teoria da cultura trazer alguns avanços para a análise sobre atores e estruturas políticas para a ciência política, a principal crítica por parte dos teóricos da escolha racional à essa perspectiva se dá sobre o chamado “enfoque normativista”, assentado sobre a análise do bom governo e a preocupação central pelas normas e pelo valores da sociedade e dos indivíduos, os quais não corresponderiam à realidade da ação coletiva e não podiam ser chamadas sequer de científicas na visão do autor, pelo menos no sentido positivista do termo, que o autor avalia enquanto manifestação científica: a distinção do fato e do valor sobre a qual foi construído o paradigma científico contemporâneo, além do fato de considerar tal corrente desprovida de um enfoque mais sistêmico e com maiores bases teórico-metodológicas.

Para Ferejohn (2001), a definição de ação racional está num ato escolhido dentre os melhores atos disponíveis para o agente em relação as suas crenças e desejos, sendo que os mesmos são escolhidos em função das chances de maximização desses desejos e dessas preferências que serão satisfeitos na escolha, numa razão instrumental. O autor também destaca outro aspecto de grande relevância da TER, qual seja, sua influência nos estudos da ciência política oriundos da economia, cuja abordagem central se dá sobre o reconhecimento da força normativa da racionalidade, onde realizar uma escolha em função de uma motivação implica num cálculo estratégico entre meios e fins, nos quais os atos racionais se postam sobre as possibilidades de maximizar as chances de alcançar os resultados das suas preferências na vida coletiva.

Em outras palavras, não há uma harmonia na vida social, mas sim atores que usam o coletivo para auferir benefícios pessoais, através da coletividade e em detrimento desta. Nesse aspecto, o autor aquiesce que tanto a obra *Uma Teoria Econômica da Democracia* (1999) de Anthony Downs, quanto *A Lógica da Ação Coletiva* (1999) de Mancur Olson são vistas como referências dessa proposição, que desde então tem influenciado as análises na ciência política.

Primeiro Downs, cuja contribuição se dá ao propor um modelo analítico para explicar a orientação decisória dos representantes nas democracias modernas, que agem motivados por desejos pessoais, tais como dinheiro, status e poder, provenientes de cargos que pleiteiam ocupar. Para Downs (1999, p.29), os grupos políticos nas democracias modernas sofrem influência da organização econômica capitalista da qual fazem parte e os atores agem segundo a possibilidade de conquistarem o seu bem-estar econômico e político, sendo suas escolhas pautadas nas disponibilidade de auferir os lucros e a maximização das probabilidades de atingirem os seus objetivos, valendo-se dos recursos disponíveis para atingi-los, ou seja, “a natureza exata dos fins econômicos e políticos dos quais extraímos nossas descrições de comportamento racional será revelada na estrutura específica do nosso modelo.” (DOWNS, 1999, P.30)

Downs se vale de uma proposta conceitual que situa as preferências e escolhas dos atores políticos distantes de qualquer motivação psicológica, sendo, ao contrário, motivadas pelo objetivo que ambicionam em caráter marcadamente utilitário, procurando se valer do conhecimento de todas as probabilidades de alcançarem o fim que almejam: para o autor, o comportamento de todo homem é racional porque (1) visa a algum fim e (2) os lucros devem ter superado seus custos, ou ele não o teria adotado. Sendo assim, sua proposta conceitual destaca a busca estratégica do ator político orientada para um único fim e nenhum outro.

O autor argumenta ainda que essa seria a atitude, por exemplo, do “consumidor racional”, enraizada no utilitarismo, o qual atua sempre “com um olho nos ganhos a ser obtidos, o outro olho nos custos, uma capacidade delicada de equilibra-los e um forte desejo de ir aonde quer que a racionalidade o leve.” (DOWNS, 1999, p.29) As escolhas políticas dos atores são sempre no sentido de buscar a otimização das preferências particulares, onde as estruturas políticas e as estruturas governamentais se constituem em incentivos satisfatórios e meios formais para conquistar o fim último, que é a conquista de um posto político ou a reeleição.

Sendo assim, o enfoque central do autor é a motivação racional e individualizada dos atores nas instituições políticas, cuja atuação seria permeada por esse sentido de racionalidade utilitária no seu desempenho em atingir o fim que busca, no sentido de que suas preferências e suas decisões políticas são orientadas para maximizar ou otimizar os seus ganhos, como por exemplo os partidos num período eleitoral, o representante que busca votos e os empresários capitalistas nas modernas economias com a maximização do lucro no mercado.

Também Mancur Olson, dando sua contribuição para as motivações que orientam os indivíduos nas organizações coletivas, o qual provocou uma profunda transformação nos estudos da ação coletiva, deslocando o enfoque da racionalidade do campo que argumentava que os indivíduos agem de acordo com os interesses de todos os membros da organização, para uma proposta que analisa a promoção dos interesses de seus membros, onde os indivíduos possuem uma conduta diferente desta, ao usarem a coletividade para atingir benefícios individuais através da ação dos outros membros.

O deslocamento da análise ocorre então da concordância dos interesses e das ações dos indivíduos membros do grupo, para a conduta individualista e utilitárias dos indivíduos que agem através da conduta dos outros membros, atuando como manifestações discrepantes da coletividade. Segundo Olson (1999, p.19),

quando um certo número de indivíduos tem um interesse comum ou coletivo - quando eles compartilham um simples proposito ou objetivo - a ação individual independente ou não terá condições de promover esse interesse comum de forma alguma, ou não será capaz de promove-los adequadamente. Isto posto porque os indivíduos que pertencem a uma organização tem interesses em comum, mas também particulares e diferentes dos demais, e, quanto maior for o grupo, menores as chances de manter uma unidade de opiniões, interesses e demandas.

Outro ponto importante da análise do autor nas organizações coletivas diz respeito ao fato de que os indivíduos tendem a manifestar interesses particulares, mesmo quando há uma considerável unidade de demandas, é o chamado “carona”: o indivíduo que tem os mesmos

interesses dos demais, mas quando percebe o dispêndio de empenho pessoal e energia prefere deixar que os outros o façam, porque quando atingirem o bem coletivo este estará disponível para todos. Isto porque quando o grupo é engajado ele tende a fazer com que o esforço individual signifique menos na obtenção de determinado benefício, o que explica porque grupos grandes tendem a aplicar incentivos e penalizações para os membros, objetivando fazer que todos os membros contribuam para a obtenção dos bens coletivos.

Sendo assim, Olson promove outro conceito para racionalidade, fundado em manifestações não-homogêneas e utilitárias, ampliando a análise da coletividade enquanto totalidade para um vertente em que pese as manifestações particulares dos membros dessas organizações, orientado a partir das correntes economicistas que abordam questões e reflexões a partir da conduta individualista dos atores e das suas escolhas estratégicas para apreenderem a maximização das probabilidades de alcançarem os seus interesses particulares.

A respeito da influência economicista na teoria, Collins (2009) considera os componentes econômicos que estão presentes na teoria como fundamentais na sua edificação histórica na década de 60. Ao resgatar as concepções sobre as quais os chamados *utilitaristas* dos séculos XVIII e XIX desenvolveram o seu paradigma, o autor também destaca a chamada “ação racional” ou “utilitarista”, que avultava “uma forma ainda mais pragmática de olhar os indivíduos que perseguem seus próprios interesses e calculam suas vantagens” e na qual o “mundo material, os ganhos financeiros e custos físicos aparecem com mais destaque nesse cenário.” (COLLINS, 2009, p.109)

Para o autor, o movimento econômico utilitarista observa as motivações racionais dos indivíduos como ponto central para analisar a economia e a sociedade, pois suas ações são repletas de preocupação egoísta com os seus prazeres e seus interesses e sua ação orienta a sociedade num sentido semelhante, onde o Estado deve se desenvolver enquanto uma instituição que não deve limitar a garantia dos direitos fundamentais, ao contrário do Mercado, que deve ser pensado como espaço onde a liberdade se realiza, na medida em que o constante aumento da riqueza de uma sociedade se deve a ininterrupta competição econômica que aumenta constantemente os lucros.

É a partir do destaque à Doutrina do Liberalismo econômico do século XVIII que Collins destaca a principal conexão entre o utilitarismo e a Escolha racional, na medida em que é através do conceito de “mão invisível” de Adam Smith, na sua clássica obra *A riqueza das nações* (1983) que os utilitaristas postularam a relação central entre o auto interesse dos indivíduos e o mercado auto regulável enquanto uma relação útil, valendo-se da ideia central

de Smith, de que, numa economia de mercado, o Estado não é o órgão centralizador de organização econômica dos interesses privados, sendo estes, ao contrário, organizados por uma ordem econômica autônoma e auto regulável do próprio mercado e a riqueza das nações é oriunda da circulação no comércio irrestrito.

Diante dessa ordem, em que os indivíduos são livres e independentes para comercializar, pesa o valor racional centrado na autonomia e nos interesses individuais dos atores para a livre concorrência, na medida em que, sendo o mercado uma instituição auto regulável e que gera lucros, “não há necessidade de interferir no caminho dos indivíduos que estão em busca de seus lucros privados, afinal, a ‘mão invisível’ do mercado cuida para que tudo contribua para o melhor.” (COLLINS, 2009, p.114)

A partir do destaque desses autores, é possível observar que a TER se torna uma proposta teórica que destaca a conduta individual dos atores políticos numa perspectiva *anti-normativa* e *racionalista* do contexto social, a qual mensura não valores sociais ou princípios coletivos, mas, ao contrário, mensura menos as características subjetivas, os sentimentos psicológicos e as crenças sociais enquanto fundamento da escolha e da ação, pois despreza atributos sociais ou psicológicos, normas e valores, como o faz o a *Teoria da cultura política*.

O contraponto entre essas duas correntes teóricas é necessário na medida em que se trata de um percurso teórico entre as décadas de 50 e 70 do século XX, cujas modificações de paradigma efetuadas pela TER darão origem às novas características que serão conferidas pelo que Peters (2003) chama de “novo institucionalismo”, ou Neoinstitucionalismo, dentre os quais o *Neoinstitucionalismo da Escolha Racional*, o qual é importante para o presente estudo pela perspectiva analítica assumida a respeito da retomada da importância da análise das instituições e de sua relação com a ação política dos atores.

As ações dos atores serão levadas em conta no Neoinstitucionalismo da Escolha Racional a partir dos limites ou da diminuição das incertezas que as instituições provocarão sobre as preferências reservadas e sobre os cálculos estratégicos nas suas atuações, em oposição a qualquer variável que mensure os sentimentos, as crenças e os valores dos sujeitos. A nova concepção de institucionalismo está diretamente relacionada ao fato de as instituições terem retornado como elemento central de análise dos estudos da ciência política a partir da década de 70 influenciando decisivamente a atuação dos atores.

O chamado “novo institucionalismo” resgata muitas concepções da sua versão anterior, mas destaca o comportamento dos atores que são analisados a partir do seu conhecimento das regras e dos estímulos que as instituições provocam na sua conduta.

Conforme destaca Marques (1996), o conhecimento das regras pelos atores, muito embora imperfeito e incompleto, ao contrário do que pregoavam as teorias clássicas, gera o efeito de compreendê-las para poder fazer escolhas, ora limitando ou constringendo a sua atuação, ora dando margem para reduzir as incertezas da concretização dos seus interesses e dos riscos ligados a conquista dos seus interesses.

Segundo Peters (2003), o Neoinstitucionalismo dá a muitos dos seus aspectos da versão anterior também novas ferramentas de investigação e uma maior preocupação com a teoria e com o tratamento sistemático dos dados. Conforme sublinha o autor, nos estudos do novo institucionalismo, em geral, as instituições se constituem enquanto variável que atua no sentido de provocar barreiras ou a viabilidade de uma demanda, de acordo com o papel desenvolvido pelos atores dentro destas.

Immergut (1998) observa que os novos institucionalistas dão enfoque ao fato de que os indivíduos tomam decisões políticas, não exatamente em função de suas preferências ou visões coletivas na sociedade, mas sim sob circunstâncias determinadas por outros fatores, como por exemplo as coações que determinadas instituições provocam sobre as suas decisões, as quais a autora observa enquanto discrepância entre os interesses "potenciais" e aqueles que passam a ser expressos no comportamento político. Para Immergut, as decisões políticas, apesar de serem baseadas em preferências individuais, sofrem limitações por parte das regras e códigos formulados dentro instituições.

Dentro do Neoinstitucionalismo, a proposta do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional se situa dentro dos debates travados por esses autores, ao trazer a inovação para a sua corrente anterior de que as ações individualistas dos atores tendem a ser restringidas pelas normas e pelas regras institucionais, sendo que o ator que opere no sentido de maximizar o benefício pessoal terá suas opções sujeitas a estes bloqueios, devido ao fato de operarem dentro das regras e regulamentos da instituição. No entanto, Peters considera também a minimização dos limites impostos pela instituição a esses mesmos atores, quando os mesmos são conhecedores das regras, valendo-se das mesmas para conformar a conquista dos seus interesses. Conforme destaca Peters, as instituições podem provocar um certo equilíbrio no conjunto de atos egoístas e racionais que viabilizem a concretização de um interesse particular.

Hall e Taylor (2003) avaliam que o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional na ciência política tem sido amplamente explorado no campo de estudos sobre o Poder Legislativo Norte-Americano e a dinâmica de conclusão de acordos entre parlamentares,

avaliando os benefícios da troca e os custos de transação que permitem a aprovação de leis estáveis dentro dessa instituição. Contudo, os autores destacam o papel que as instituições realizam nesse processo, ao sublinhar que as regras institucionais desse tipo de transação tendem a limitar algumas decisões e a facilitar outras, aproximando preferências e estabelecendo parâmetros estratégicos nas decisões, mas ao mesmo tempo impondo restrições aos atores nessa dinâmica.

Na acepção dos autores, a teoria parte do pressuposto de que as regras e os regulamentos institucionais afetam ou constroem o comportamento dos atores institucionais, demonstrando como são estruturadas as deliberações a partir da dinâmica da ação coletiva direcionada a um fim previamente estabelecido. Um dos pressupostos dessa análise é que os atores que compartilham certas preferências o fazem de modo inteiramente utilitário, objetivando maximizar a satisfação de suas preferências, num ato que implica uma série de cálculos estratégicos a partir das possibilidades disponíveis dentro das regras institucionais, como os regulamentos do Congresso norte-americano, que são explicados e analisados a partir das possibilidades de ganhos ou perdas obtidos a partir do conhecimento das regras e da dinâmica da barganha e das trocas de benefícios entre seus membros.

Hall e Taylor avaliam, assim, que a procura de maximização por parte dos atores, visando suas preferências, faz com que os atores corram o risco de chegar a um resultado subótimo no plano coletivo, dado que alguns arranjos institucionais impedem (constroem) cada ator de adotar uma direção de atuação preferível a todos. Assim sendo,

as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas (HAAL E TAYLOR, 2003, p.206)

Um dos pontos importantes nessa acepção é que algumas discussões no congresso seriam então travadas e decididas dentro da margem que traz vantagens aos atores que se mobilizam, oferecendo aos seus membros vantagens obtidas pela barganha, sob o escopo da legislação existente, desde a origem de uma instituição até a negação das mudanças que poderiam ocorrer nela, em função do fato de que os autores beneficiados tenderiam a não aceitar a mudança que prejudicaria os seus interesses.

Para Theret (2003), o enfoque central dessa corrente teórica seria o chamado “enfoque de cálculo”, que “ênfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento”, observando, nessa perspectiva, que além das limitações, “as instituições têm sobre o

comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros” (THERET, 2003, p.228). Para esse autor, essa corrente vislumbra uma ação coletiva de caráter estritamente estratégico e calculista, onde as instituições são vistas como um “resultado intencional” de táticas de otimização de ganho por parte dos agentes que a criaram e/ou a dinamizam, em um duplo sentido: podem, ao mesmo tempo, constranger as escolhas ou reduzir as incertezas de acordo com a atuação dos indivíduos dentro dessas instituições.

As análises feitas por esses autores admitem importantes possibilidades de análise para o presente estudo sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário elencada. A Teoria do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional considera as instituições políticas governamentais como um conjunto de regras e normas formais sob as quais o atores políticos atuam, podendo limitar ou viabilizar as suas preferencias particulares, de acordo com o uso que os mesmos fazem do conhecimento das regras. Assim, o Poder Judiciário, sendo uma instituição por natureza autônoma e independente em relação aos outros dois Poderes no Brasil, poderia estar recebendo influencias políticas a partir das regras que permeiam o seu recrutamento, no qual os atores políticos (o Presidente) buscariam a maximização das suas preferencias, pela atuação orientada a partir das regras disponíveis.

Em outras palavras, de acordo com a Teoria, podemos considerar a dinâmica dos atores políticos nas instituições, onde o conhecimento das regras institucionais, ao contrário de limitar ou constranger as suas decisões, poderia viabilizar a maximização da possibilidade de almejar um benefício particular. Assim, torna-se ponderável no presente estudo, que a regra Constitucional da escolha dos Juízes do STF por parte do presidente da república poderia viabilizar um importante benefício político para este, na medida em que as suas nomeações são estratégicas e calculadas de antemão, na tentativa de maximizar as suas preferências políticas: as escolhas dos Juízes influenciariam politicamente o STF no sentido de ter as decisões destes atores alinhadas segundo as preferências políticas do Presidente.

A partir das possibilidades conferidas pelas deduções teóricas e pela evidência empírica, somadas às considerações da teoria do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, torna-se ponderável considerar se essa relação poderia se desenvolver dentro de outra competência do STF, qual seja a de jurado do Presidente da República, dos membros do poder executivo e dos membros do congresso em Regime especial (prerrogativa de foro), onde os Juízes indicados pelos respectivos presidentes da república atuariam como jurados a

favor das absolvições do presidente e dos seus aliados no julgamento de crimes comuns ou de responsabilidade.

Torna-se ponderável arguir se o Presidente seleciona os Juízes para ter uma maior quantia de decisões judiciais a seu favor, quando da aprovação de políticas no cenário nacional, refletindo-se de igual modo nas decisões sobre o julgamento de políticos com mandato acusados de crimes comuns ou de responsabilidade. Questiona-se se seria possível que a dinâmica de apuração dos inquéritos e de decisões judiciais por parte do Juízes escolhidos pelos respectivos presidentes apontaria para uma atuação alinhada destes jurados, no sentido de que as suas decisões sejam mais favoráveis ao Presidente e aos seus partidários, ao chegar a uma decisão ou obstruir os inquéritos desses investigados? A partir dos exames feitos acima, questiona-se, também, qual o desempenho que vem tendo o STF na apuração desses crimes?

Sobre o papel do Poder Judiciário e seus Magistrados, a teoria liberal¹ produziu importantes postulados relacionados aos princípios normativos que definem esses atores enquanto instituições centrais no Estado Republicano para a efetivação da igualdade plena na sociedade civil, através da garantia da soberania popular e do respeito incondicional aos direitos essenciais aos indivíduos, concebendo o Poder Judiciário enquanto um poder neutro e independente na ordem política, o qual deve ser revestido da mais alta capacidade para atuar como um interprete da lei e integralmente comprometido com a sua função na aplicação das leis e da justiça nela implícita.

Tomando como base a teoria do Estado liberal, alguns autores (ARON, 2003; ARANTES, 2005; COMPARATO, 2004; GARAPON, 1999; NUÑEZ, 1982; SADEK, 2010) destacam, em relação aos magistrados dessa instituição, que esses atores deveriam estar profundamente comprometidos com sua função, através de uma conduta distinta para julgar, fundamentado na imparcialidade em relação às paixões e vícios humanos e distantes dessas influências, manifestação que pressupõe uma posição contrária a qualquer partidarismo no seu julgamento. Tal postura deveria ser reflexo da condição de separação dos poderes, em que

¹ Ver especialmente em Montesquieu (1999) e nos artigos constitucionais dos Federalistas (2003) sobre os princípios normativos e sobre a organização do Estado republicano, a partir da constituição e da divisão dos poderes.

pesem os freios e contrapesos dos poderes entre si, avalizando a garantia de mantenedor da primazia da razão de ser das leis em detrimento da posição política.

As hipóteses construídas na pesquisa procuram evidências que permitam a reflexão sobre a validade desses postulados em termos de princípios e valores que revestem o cargo da magistratura judicial dentro das suas funções e competências, garantindo que as exigências desse poder, em termos de imparcialidade e independência em relação ao contexto político, permitam afirmar que o poder judiciário vem cumprindo o seu papel republicano com o julgamento ilibado de atores criminosos na ordem política nacional.

O presente estudo procurou, então, conclusões estatísticas sobre a atuação dos Juízes no julgamento dos inquéritos, procurando comparações no julgamento dos políticos da coalizão presidencial e os da oposição, para saber se há indícios estatísticos de que há uma maior quantidade de decisões a favor da absolvição dos partidários presidenciais, quando julgados por Juízes indicados por estes.

O que se propõe é verificar se quando o presidente, os seus Ministros de Estado, os deputados federais e os senadores do seu partido cometem crimes políticos, os Juízes do STF também tenderiam a ter alinhadas as suas decisões políticas com as preferências do presidente, de modo a evitar que os políticos partidários deste sejam rapidamente julgados ou mesmo sentenciados nos crimes que são apontados. Em outras palavras, a hipótese da proposta é a de que as escolhas estratégicas, que inicialmente incidem sobre a aprovação de políticas pelo judiciário, acabariam se refletindo também no julgamento criminal dos políticos. Para tanto, foi escolhida uma metodologia específica que sane as principais variáveis, superando algumas dificuldades enfrentadas pelo uso da teoria.

1.3 – Aportes metodológicos.

Para a presente pesquisa e de acordo com os resultados que se pretende alcançar, foi utilizado o banco de dados estatístico disponível no site do STF, o qual dispõe de uma base de dados com as características gerais de 260 inquéritos criminais movidos contra parlamentares e membros do poder executivo federais no período de 2004 - 2015 elencado no estudo. Entretanto, 57 dos inquéritos em questão estão com dados desconhecidos por estarem sob sigilo de justiça, onde não puderam ser identificados os nomes dos atores e algumas características particulares à análise, tornando-a impossibilitada.

É necessário destacar que alguns dados estatísticos do STF têm sido levantados pelo Relatório de pesquisa do Supremo em Números, como o V relatório (2017), o qual se constitui num dos principais relatórios nacionais de levantamentos de dados sobre inquéritos e ações penais, considerando o foro privilegiado. O relatório tem o mérito de produzir importantes dados estatísticos em matéria penal do STF, analisando o tempo até o trânsito em julgado e os acórdãos e as conclusões dos relatores.

Embora esses dados não tenham sido utilizados na presente pesquisa, eles são de grande importância para eventuais comparações e possibilidades de estratégias de análise, visto que dispõem de alguns resultados sobre o mesmo tema. Contudo, inicialmente, a presente pesquisa tratou diretamente dos dados fornecidos pelo setor de estatísticas do STF. Assim, os 203 inquéritos restantes com dados disponíveis para as análises puderam ser consultados *on line* sobre o seu andamento e o desempenho dos Juízes envolvidos no julgamento enquanto relatores do processo. Esses dados dispõem sobre a origem da denúncia e o andamento atualizado dos inquéritos, além da decisão e do tempo de tramitação, características fundamentais para a presente pesquisa.

A respeito dos aspectos metodológicos usados, é necessário destacar e problematizar alguns elementos que compõem o enfoque metodológico da Teoria do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, o qual propõe análises centradas nas escolhas dos indivíduos organizadas dentro do aspecto instrumentalista e, portanto, procura relações diretas entre as escolhas dos indivíduos e suas motivações individualistas. Dentro dessas acepções, é necessário destacar, contudo, as principais críticas ao método, que incidem exatamente sobre esses dois pontos centrais da teoria: a relação instrumental da tomada de decisão dos atores e os resultados numéricos resultantes desse tipo de análise, que, usualmente, leva a conclusões equivocadas por menosprezar algumas especificidades externas às escolhas dos juízes.

Sell (2002), Reis (2000a) e Reis (2000b), criticam o reducionismo individualista e racionalista que engloba o método de abordagem da teoria, argumentando que existem duas principais dificuldades para a utilização desse enfoque: a primeira, a de que a teoria não nos fornece instrumentos analíticos para pensar os aspectos macrossociais e institucionais que condicionam as ações dos indivíduos; e a segunda, a de que as normas e valores não são determinantes nas análises das ações dos indivíduos, os quais atuam destacadamente pela via egoísta, calculando os custos estratégicos das escolhas.

Essas críticas ocupam posição analítica muito importante no debate sobre a corrente teórica e, por conseguinte, para o presente estudo, na medida em que, em relação a primeira dificuldade, o reducionismo apontado como efeito intrínseco de método da própria perspectiva analítica disposta deve ser superado, de modo que poderia levar a resultados de testes empíricos bastante simplistas, pouco eficientes e enviesados, o que levaria a conclusões normalmente distorcidas, pela ausência de outros elementos que poderiam surtir influência nas escolhas dos indivíduos.

Em relação a segunda dificuldade, a crítica dos autores enfatiza a ausência de análises de aspectos valorativos e não reducionistas em relação as motivações pessoais dos atores, os quais tendem a negligenciar a influência de outros fatores na sua tomada de decisão, em termos de ideologia, partidarismo, valores, preferências pessoais ou políticas, etc. As críticas são contundentes e exigem do pesquisador considerar essas dificuldades como ponto de partida para a escolha de metodologias alternativas, no sentido de superar os problemas e os limites do método.

Para tanto, a presente pesquisa se propôs, em relação a primeira dificuldade, considerar aspectos metodológicos de caráter quantitativo específicos para as presentes análises, onde foram utilizados métodos da ciência estatística considerados mais eficazes em relação a contagem simples dos dados para chegar a conclusões mais seguras e menos diretas, tendo em vista as correlações entre as variáveis elencadas na pesquisa, de forma a superar as relações particularmente diretas em questão.

Em relação a segunda dificuldade do método, o sistema de valores ideológicos que influenciam a tomada de decisão dos atores, consideramos que não é possível quantificar valores ou preferências pessoais na presente análise, calculando numericamente esses dados. Para tanto, seria necessário utilizar uma análise qualitativa, valendo-se de técnicas descritivas específicas, como entrevistas estruturadas ou semiestruturadas para tentar elucidar no discurso desses atores os fatores valorativos da sua tomada de decisão. Contudo, isso permite arguir se esses fatores seriam mais importantes do que os resultados concretos da sua conduta, isto é, mais relevantes do que a avaliação das decisões dadas e oficialmente divulgadas em meios impressos ou digitais, em caráter público no cenário nacional?

Considera-se questionar, igualmente, se esse tipo de análise garantiria que os juízes informariam as suas reais preferências pessoais ou motivações políticas no seu discurso, considerando os inconvenientes dessa exposição diante da discricção e da ética imparcial que

exige o revestimento do cargo? De igual modo, é necessário questionar ainda se esse resultado seria possível diante do contexto de agitações políticas que exigem cada vez mais uma conduta distinta desses atores? O que se propõe na pesquisa é o caminho inverso: ponderar sobre a possibilidade de os juízes do STF terem e manifestarem suas preferências pessoais e ideológicas através da mensuração da sua atuação e do seu desempenho no cargo.

Sendo assim, para mensuração dos dados obtidos, foram utilizadas fundamentalmente a metodologia quantitativa para a correlação da variáveis, no sentido de buscar diretamente o ideal científico dentro da relação entre a organização dos conceitos elencados pela teoria assumida e as hipóteses formuladas para a realidade estudada (PEREA *ET AL*, 2009). A Metodologia de caráter quantitativo considera os dados a partir de ponderações numéricas, ou, conforme assinala Chizzotti (2010, p.52), prevendo “a mensuração de variáveis preestabelecidas, procurando verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, mediante a análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas”. A análise estatística é, então, usada para analisar a relação entre as variáveis elencadas, classificando os dados em categorias, medindo as suas variações através de cálculos dentro dos parâmetros característicos da relação entre as variáveis dispostas, dispondo os resultados em forma de diagramas, quadros, gráficos, tabelas, etc.

A organização dos dados pelo pesquisador se deu a partir das informações disponíveis nos inquéritos levantados e organizados, o que permitiu o mapeamento das informações, considerando: 1) as características gerais do inquérito, 2) as características dos atores investigados, 3) as características dos partidos envolvidos, 4) as características dos cargos denunciados, 5) os principais motivos das denúncias e 6) o sorteio dos juízes relatores de cada inquérito.

Para a análise da primeira hipótese, que avalia o desempenho institucional do STF, foi usada da técnica da *estatística de amostragem*, que avalia a precisão das generalizações dos dados obtidos através da contagem simples e do cálculo das médias (SELLTIZ *ET AL*, 1974). Esse enfoque procurou identificar tendências estatísticas gerais na análise proporcional entre o número de decisões efetivadas em relação a quantidade total de inquéritos abertos e na análise proporcional entre os inquéritos abertos e os inquéritos que chegaram a uma decisão, cujos cálculos e resultados estão dispostos em forma de quadros, gráficos e tabelas no capítulo 3.

Para a análise da segunda hipótese, que avalia o desempenho dos juízes, foi utilizada a técnica *estatística descritiva*, visando sintetizar os dados nominais coletados da amostra,

organizando-os e especificando-os, para torná-los de fácil interpretação (AYRES, 2015). No que refere á parte da *estatística inferencial*, o teste Qui-quadrado de *Pearson* para independência entre as variáveis nominais foi utilizado. Simbolizado por χ^2 , trata-se de um teste de hipóteses com o objetivo de verificar se há relação de dependência significativa entre as variáveis, ou presença de frequência / ocorrência de determinados fatos, mensurados de forma nominal (AYRES et al., 2015), adotando-se um nível de significância de p-valor < 0.05.

Segundo Bussab (2011), o princípio básico deste método é comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para certo evento. Tomando como base esse princípio, pode-se dizer que dois grupos se comportam de forma semelhante quando as diferenças entre as frequências observadas e as esperadas em cada categoria forem bem baixas, próximas à zero.

Nesse sentido, o teste Qui-quadrado neste estudo foi utilizado: 1) para verificar se a frequência de dados observados em uma questão se desvia significativamente ou não da frequência com que ele é esperado; e 2) para comparar a distribuição dos dados para diferentes variáveis, a fim de verificar se as proporções observadas ocorrem de forma independente.

O teste de hipótese usa conceitos estatísticos para rejeitar ou não uma hipótese nula (H_0 = não existe dependência significativa entre as frequências). É um teste estatístico para amostras cujas proporções das diversas modalidades estão dispostas em tabelas de frequência, sendo os valores esperados deduzidos matematicamente, procurando-se determinar se as proporções observadas nas diferentes categorias apresentam tendências ou estão correlacionadas. Para realização do teste, foi adotado um nível de significância de p-valor < 0.05; ou seja, se p-valor < 0.05, rejeita-se H_0 e aceita-se H_1 , indicando a existência de uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

Este método viabilizou a correlação das variáveis elencadas no estudo, avaliando a dependência das decisões dos juízes do STF em relação a posição político/partidária dos atores investigados, considerando 3 parâmetros centrais: tipo de decisão, tempo de tramitação e inquéritos que seguem em julgamento. O método permite deduzir se a indicação dos juízes do STF pelo respectivo presidente da república guarda relação significativa com a possibilidade de oferecer julgamentos mais favoráveis em relação a base aliada deste ator, através dos resultados dos seus julgamentos, levando em consideração a tendência dos resultados. Para a análise dos dados foram utilizados recursos de computação, por meio do

processamento no sistema *Microsoft Excel* e *Statistic Package for Social Sciences* (SPSS) versão 24.0, todos em ambiente Windows 7.

Para a análise dos resultados, é necessário considerar a Constituição brasileira de 1988 e o Código de Processo Penal de 1941, observando as regras e os procedimentos de apuração dos inquéritos em regime de prerrogativa de função. Além disso, é necessário compreender como se dá a formação da base aliada do presidente da república no congresso brasileiro, a partir da dinâmica do sistema político do presidencialismo de coalização, tendo em vista o estabelecimento metodológico dos atores que serão considerados como aliados e os que serão considerados como não-aliados nas análises subsequentes.

CAPITULO 2 – CARACTERISTICAS DA PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E A FORMAÇÃO DA BASE ALIADA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO CONGRESSO E NO STF.

2.1 - O STF na Constituição Federal e no Código de Processo Penal brasileiro: a apuração de crimes em regime de prerrogativa de função.

A competência penal do STF enquanto jurado nos crimes cometidos por representantes políticos eleitos para cargos ou funções públicas é uma garantia outorgada pela Constituição Federal de 1988 e prevista no Código de Processo Penal brasileiro de 1941, os quais predizem essa função para esse tribunal no cometimento de delitos comuns do Presidente, do Vice-Presidente, dos Membros do Congresso Nacional, dos seus próprios Ministros, dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Art.102, I, a e b, da CFRB).

No caso de crimes de responsabilidade, compete ao STF o julgamento de crimes praticados por Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (Art. 102, I, b, da CFRB), conforme disposto no quadro 1.

Quadro 1 – Hipóteses de foro por prerrogativa de função de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

NORMA CONSTITUCIONAL	AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL	NATUREZA DOS DELITOS
Art.102, I, a e b	Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente	Crimes comuns v.g., corrupção, prevaricação, crimes ambientais, crimes contra a honra, crimes eleitorais etc.
Art. 102, I, b	Os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.	Crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950)

Fonte: Carvalho et al (2017). Adaptado.

A Constituição Federal de 1988 dispõe nesse quesito:

Art. 102. *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (EC no 3/93, EC no 22/99, EC no 23/99 e EC no 45/2004.)*

I – processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador- Geral da República;

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Já no Código de Processo Penal brasileiro (CPP) de 1941:

Art. 84. *A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.*

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º

Art. 85. *Nos processos por crime contra a honra, em que forem querelantes as pessoas que a Constituição sujeita à jurisdição do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação, àquele ou a estes caberá o julgamento, quando oposta e admitida a exceção da verdade. Art. 86. Ao Supremo Tribunal Federal competirá, privativamente, processar e julgar:*

I - os seus ministros, nos crimes comuns;

II - os ministros de Estado, salvo nos crimes conexos com os do Presidente da República;

III - o procurador-geral da República, os desembargadores dos Tribunais de Apelação, os ministros do Tribunal de Contas e os embaixadores e ministros diplomáticos, nos crimes comuns e de responsabilidade.

Um exame da literatura brasileira sobre a Prerrogativa de Função ou Foro Especial, mais conhecido popularmente como “Foro Privilegiado”, conferido à atores políticos com cargo com mandato a nível federal permite avaliar que não existe consenso na avaliação sobre se essa competência constitucional outorgada pela Constituição Federal de 88 ao STF seria negativa ou positiva para a atuação de uma Suprema Corte, considerada originalmente como guardião da Constitucionalidade do país, como é o caso do STF. Os autores que analisam a prerrogativa destacam alguns pontos positivos e outros negativos, no que diz respeito a sua proposta republicana, aos atores que merecem esse foro e ao desempenho da instituição nessa competência, diante da instabilidade jurídica e institucional no campo das ações judiciais, conforme destaca Arantes (2007).

Conforme analisa Tavares Filho (2016), no Direito Comparado, o foro por prerrogativa de função não é uma exclusividade brasileira, muito embora reconheça a prodigalidade da Constituição brasileira de 1988, no que tange o número elevado de atores que passaram a ser revestidos por esse foro especial. O autor considera o desafio para o STF em termos de desempenho para lidar com mais essa competência face a um grande número de competências com as quais tem que lidar, o que torna o foro “um instituto complexo que comporta tanto críticas quanto elogios” no qual “constata-se que seus resultados tem sido sobretudo deletérios para o regime republicano, impedindo que as autoridades acusadas de delitos sejam responsabilizadas pelos seus atos de forma eficaz e a impunidade seja combatida.” (TAVARES FILHO, 2016, p. 23)

No Direito comparado analisado pelo autor, é possível observar que outras Cortes Supremas possuem essa competência para além da condição de guardião da Constitucionalidade, como por exemplo, na Europa, as Supremas Cortes da Espanha França, Itália, Portugal, Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega; e, no continente americano, as Supremas Cortes dos Estados Unidos, Argentina, Venezuela e Colômbia, todas com previsão de foro, com diferenças entre si em relação aos atores que são revestidos por essa excepcionalidade diante do cargo público que ocupa.

O autor destaca, por exemplo, que a Corte francesa, a partir da Constituição de 1958, prevê o revestimento de Alta Corte ao Parlamento enquanto jurado do Presidente da República no exercício do seu mandato, podendo destitui-lo do cargo em casos de descumprimento dos seus deveres administrativos, em caráter exclusivo, isto é, o mesmo não poderá estar sujeito a qualquer ação, ato de instrução ou ato persecutório perante nenhuma outra jurisdição ou autoridade administrativa francesa durante o exercício do seu mandato.

Na Itália, o Presidente do Conselho dos Ministros e os próprios Ministro estão submetidos a jurisdição ordinária pelos crimes cometidos durante o exercício de suas funções, mas apenas após autorização do Senado da República ou da Câmara dos Deputados (Art.96). No caso do presidente da República é o Tribunal Constitucional o responsável para julgar as acusações contra o Presidente da República (art. 134);

No caso português, o Presidente da República deve responder ao Supremo Tribunal de Justiça pelos crimes praticados no exercício das suas funções (Art. 130), contudo, pelos crimes estranhos ao exercício das suas funções institucionais (crimes comuns), ele deverá responder aos tribunais comuns, tendo terminado o seu mandato (Art. 130). Além disso, há

ainda previsão de foro especial para o Supremo Tribunal de Justiça português em matéria penal julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro pelos crimes praticados durante o exercício das suas funções e os juízes do próprio Supremo Tribunal de Justiça e das relações entre os magistrados do Ministério Público que exerçam funções junto a estes tribunais, ou equivalentes (Art. 11).

Nos casos da Áustria, Alemanha, Noruega e Dinamarca, há também previsões de foro para as mais altas autoridades públicas no país. Na Áustria, por delitos cometidos no exercício do cargo, como o Presidente federal, os membros do Governo federal e dos governos locais, além de governadores e autoridades da capital federal, com penas como afastamento do cargo e suspensão dos direitos políticos; na Alemanha, o Presidente federal, em caso de violação da Lei Fundamental ou de qualquer outra lei federal nacional, mediante movimento do *Bundestag* e do *Bundesrat*; Na Dinamarca, A Constituição dá competência à Alta Corte do Reino para o julgamento do *impeachment* dos Ministros de Estado por má administração no governo, mediante provocação do Rei ou do *Folketing* (Parlamento); e na Noruega, a Corte de *Impeachment* tem competência para julgar, em primeira e última instância, as ações ajuizadas no *Storting* (Parlamento) contra os membros do Conselho de Estado, da Corte Suprema ou do próprio *Storting*, por condutas criminosas ou ilícitas, nos casos em que essas autoridades tenham violado suas obrigações constitucionais diante do cargo.

Dentre os países descritos por Tavares Filho, talvez o caso espanhol seja o que mais se aproxima da Suprema Corte brasileira, em termos de números de autoridades públicas que são revestidas por foro especial. Nos seus artigos 71 e 102 da Constituição de 1978, fica atribuída a competência à Câmara Penal do Tribunal Supremo para o julgamento das causas delituosas movidas contra Deputados e Senadores, além das causas envolvendo crimes de responsabilidade do Presidente e demais membros do Governo. Tavares Filho dá ênfase também ao Art. 57 da Lei Orgânica do Poder Judicial, que estabelece a competência da Câmara Penal do Tribunal Supremo para julgar as causas contra o “Presidente do Governo, Presidentes do Congresso e do Senado, Presidente do Tribunal Supremo e do Conselho Geral do Poder Judicial, Presidente do Tribunal Constitucional, membros do Governo, Deputados e Senadores, Vogais do Conselho Geral do Poder Judicial, magistrados do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo, Presidente da Audiência Nacional e de qualquer de suas Salas e dos Tribunais Superiores de Justiça, Fiscal Geral do Estado, Fiscais de Câmara do Tribunal Supremo, Presidente e Conselheiros do Tribunal de Contas, Presidente e

Conselheiros do Conselho de Estado e Defensor do Povo, bem como das causas que, em cada caso, determinem os Estatutos de Autonomia. É também competência da Câmara Penal do Tribunal Supremo a instauração e o julgamento das causas contra os “magistrados da Audiência Nacional e de um Tribunal Superior de Justiça”. (TAVARES FILHO, 2016, p.10)

O autor destaca ainda, o caso da Suécia que, embora não se constitua exatamente num foro privilegiado, a Constituição consagra uma imunidade absoluta de foro para o Rei e para o Regente que eventualmente exerça o trono, onde o mesmo ocorre na Constituição norueguesa de 1814 (art. 5). “Nesse caso, essas pessoas pura e simplesmente não podem ser processadas, estando fora do alcance do Poder Judiciário.” (TAVARES FILHO, 2016, p.12)

Para os casos dos Estados Unidos, o autor destaca que as ações que envolvam embaixadores, outros Ministros e cônsules, além daquelas em que se achar envolvido um representante de Estado, têm foro originário perante a Suprema Corte, de acordo com a Constituição americana (Art. III, Seção 2). Para o caso de um *impeachment* do Presidente da República e o Vice-Presidente, assim como de todos os agentes públicos civis país, o processo é julgado pelo Senado americano, mediante admissão da acusação pela Câmara dos Representantes (Art. I, Seções 2 e 3; Art. II, Seção 4).

Na Argentina, o art. 100 da Constituição determina que o chefe de gabinete ministerial tem como instituição judicial, perante delitos de responsabilidade política, o Congresso nacional. Na Venezuela, o art. 200 da Constituição determina que o Tribunal Supremo de Justiça tem competência privativa para no caso de delitos cometidos pelos integrantes da Assembleia Nacional, mediante prévia autorização dessa mesma instituição.

No caso colombiano, a Constituição de 1991 atribui competência penal para a Corte Suprema de Justiça para julgar os delitos cometidos pelos membros do Poder Legislativo nacional. Essa Corte é também a única autoridade que poderá determinar a detenção dos congressistas, mesmo em caso de flagrante delito (art. 186). No caso do Presidente da República, só poderá ser processado e julgado mediante uma acusação da Câmara dos Representantes e se o Senado declarar a pertinência para a formação do processo (art. 199).

As descrições feitas acima por Tavares Filho permitem observar como alguns indivíduos revestidos por cargos públicos são julgados por Tribunais especiais por todo o globo mediante a garantia que o cargo faculta a esses indivíduos, com o objetivo de garantir

ao acusado um julgamento seguro e distante de possíveis pressões e influências políticas no seu julgamento, como no caso brasileiro.

Segundo Carvalho et al (2017), no caso brasileiro, o foro por prerrogativa de função é uma situação especial para a Suprema Corte brasileira, pois se trata de um dispositivo Constitucional que desloca para essa instituição um papel particular de julgamento de processos instaurados contra indivíduos que ocupam cargo eletivo ou função pública nas mais altas esferas de decisão do país, por supostos crimes comuns ou de responsabilidade durante o período que ocupa o cargo. Na descrição do autor, isso significa dizer que se trata de uma competência especial que vai além da função original da Corte relacionada a revisão judicial da constitucionalidade (concentrada ou difusa), onde seus membros, diante desse desenho institucional instituído, são chamados para conduzir e julgar tais processos de delitos supostamente praticados por esses atores revestidos de cargos ou funções públicas no período do seu mandato, ocorrendo a realocação do processo quando do fim do mandato no cargo público.

Alguns autores como Viecili (2002) destacam que os princípios que norteiam essa competência penal outorgada pela Constituição de 1988 ao STF e prescrita no Código Penal brasileiro de 1946 destacam se tratar de uma prerrogativa que visa a proteção do cargo revestido pelo investigado, sendo portanto de competência de juízo enquanto *Ratione Personae*, concernente à condição funcional e do cargo que ocupa o investigado, em detrimento do sujeito, isto é, competência orientada para o livre exercício de um cargo ocupado por um agente público, cuja proposta é garantir a este mais segurança nos julgamentos dos processos em que é julgado sem que isso se choque com o princípio da igualdade. Na análise do autor, essa premissa da prerrogativa seria distinta, portanto, da de um tribunal de exceção para determinados atores que garantisse a eles determinados privilégios no seu julgamento enquanto investigado, o que se chocaria diretamente com o princípio Constitucional da igualdade perante a lei.

Ainda na análise do autor, a proposta da prerrogativa de função é a da garantia da igualdade perante a lei, na medida em que tem como fundamento o privilégio do cargo e não do acusado, respondendo à crítica corrente de que a prerrogativa concede privilégios ao investigado. Na visão do autor e ao contrário da crítica, a prerrogativa tem como pressuposto a garantia de que não houvesse privilegio a ninguém e que a justiça fosse efetivada plenamente em razão da relevância e da importância do cargo: uma vez rejeitada a denúncia

contra a pessoa que goza de tal prerrogativa, cessa também a jurisdição em que ocorre o julgamento, retornando para a primeira instância, tornando o foro numa proposta de maior igualdade, proteção e garantia de justiça do ator investigado e das instituições judiciais de forma mais objetiva, durante o período que o ator público ocupa o cargo.

Nessa mesma linha de raciocínio, Bizon (2011) também argumenta que a prerrogativa de foro tem como premissa a proteção do indivíduo durante o período em que ocupa o cargo, traduzindo que a proposta da prerrogativa é a de garantir a relevância do cargo público e não do acusado, o que faz com que não venha a lesar em nenhum momento o princípio da isonomia, ao mesmo tempo em que tem como proposta garantir o pleno exercício da função pelo titular diante da independência funcional em questão, da mesma forma que garante que o indivíduo tenha um julgamento justo quando revestido do cargo. Essa ideia do autor leva exatamente aos pontos críticos do debate sobre a prerrogativa.

Para Tavares Filho (2016), diante da forma como a competência foi concebida, existem pontos positivos e negativos em caráter de Doutrina e Jurisprudência que precisam ser apreciados criticamente. Os pontos positivos segundo o autor estão relacionados à garantia de que o princípio da isonomia e da igualdade não sejam lesados, visto que o foro não constitui um privilégio para o ator investigado e uma vez que a importância ou a relevância é sobre o cargo ocupado e não o ator e, uma vez desaparecendo a função, cessa também a competência da Corte. Além disso, Tavares Filho argumenta ainda que se trata de uma garantia para amparar o investigado e a Justiça contra a subversão da hierarquia, conferindo garantias especiais contra eventuais pressões que pudessem ser exercidas nos órgãos jurisdicionais inferiores.

Viecili (2002) também considera alguns pontos positivos dos elementos inerentes da competência, qual seja, a propensão de garantir a neutralidade de julgamento preservando não só o acusado como também a justiça, visto que inviabilizaria a existência de julgamentos “vingativos e parciais” por parte do Magistrado de primeira instância diante das pressões sociais e políticas existentes. Além disso, o autor considera que o foro por prerrogativa de função tem ainda como proposta evitar que o investigado tenha o recurso da apelação, garantindo a celeridade no julgamento e a garantia da punibilidade caso o investigado fosse condenado, permitindo ainda abranger outras pessoas investigadas que não gozam desse foro sempre que houver a participação dessas pessoas nos supostos crimes junto aos agentes possuidores da prerrogativa de função sob investigação.

Essa é a mesma linha de raciocínio de Moreira (2003) que argumenta se tratar de uma prerrogativa que pretende preservar a pessoa que é revestida pelo cargo público que ocupa, evitando que a mesma estivesse sujeita a eventuais perseguições a nível local ou regional, motivadas por paixões políticas ou partidárias que poderiam insuflar o julgamento do magistrado de primeira instancia. Esse é o argumento de temor apontado por Arantes (2007), o qual prevê a possibilidade de transplantar para as instâncias inferiores do poder judiciário as disputas entre grupos ou facções políticas rivais, influenciando mais intimamente as decisões monocráticas dos jurados dessas instâncias.

Na visão desses autores, a prerrogativa tem como pressuposto garantir que o julgamento não seja feito por essas instâncias inferiores, diante dos riscos que envolvem as pressões contra o magistrado, onde o seu julgamento se tornaria mais propenso a investidas de parcialidade quando da existência de conflitos político-eleitorais e a existência de pressões sociais recorrentes, além de que o magistrado poderia atuar de acordo com a sua “paixão político-partidária” no julgamento dos atores revestidos por importantes cargos públicos. Assim sendo, nas palavras de Tavares Filho,

o foro serve então para imprimir celeridade ao processo e resguardá-lo de pressões espúrias, já que é talvez mais provável que um juiz de primeira instância – ou delegado, ou promotor – possa ser influenciado quando julga altas autoridades do que um colegiado de magistrados experientes. Remeter esses casos para autoridades policiais e judiciais mais graduadas reduz o risco de manipulações e perseguições políticas. (TAVARES FILHO, 2016, p.14)

Bizon (2011) também considera como pressuposto da prerrogativa de foro o julgamento por instancia superiores garantindo o afastamento dessas pressões e inadequações que poderiam atuar sobre o julgamento do magistrado, uma vez que seria composta por profissionais que não vivem o contexto, sendo estes revestidos da mais alargada experiência e competência no exercício da carreira, sendo dotados, portanto, de imparcialidade e menos propensos a sofrer pressões externas na sua condição de jurado, garantindo a dignidade e a relevância de determinados cargos públicos, “cujos ocupantes não poderiam sujeitar-se a um julgamento proferido por um magistrado de pouca experiência, incapaz de lidar com as pressões normalmente existentes nesses casos.” (BIZON, 2011, p. 289)

Tavares Filho (2016) pondera ainda que a proposta da competência, diante do caráter de excepcionalidade, teria como alvitre garantir uma maior agilidade e uma maior punibilidade do investigado, uma vez que, na ausência da prerrogativa, os processos movidos

contra os políticos ocorreriam na primeira instância e, quando condenados, estes atores poderiam recorrer aos tribunais de justiça e federais e, caso os recursos lhe forem negados, poderiam recorrer ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e ao STF enquanto última instância judicial, fazendo com que o processo demorasse muito tempo para ser julgado ou jamais chegasse a uma decisão.

Como pontos negativos, Tavares Filho segue argumentando que a Constituição de 88, pretendendo fortalecer os aspectos republicanos da sociedade, acabou se tornando “estranhamente aristocrática”, destacando que, além de ampliar as hipóteses de competência penal originária, acabou se tornando pouco eficiente em termos de punibilidade, porque passou a ter de suportar um número excessivo de processos em matéria penal, representando “um grave atentado à noção de igualdade entre os cidadãos e vai de encontro ao ideal republicano de responsabilidade dos governantes perante os governados.” (TAVARES FILHO, 2016, p.18)

Para o autor, ao invés de garantir uma proteção ao princípio de igualdade, a prerrogativa fortalece os aspectos aristocráticos da sociedade brasileira, garantindo a impunibilidade de determinados atores que seriam julgados em regime especial, sem jamais ser condenado, diante do grande número de atores investigados e da incapacidade do STF de chegar a uma decisão, o que faria prescrever determinadas ações penais pelo tempo de tramitação excedido, garantindo a ineficácia da Corte em termos de morosidade.

Segundo ainda o autor, deve-se somar a essas características o acúmulo de competências com as quais devem lidar apenas 11 Juízes em competências cíveis e penais originárias, além de recursais ordinárias e extraordinárias. Tavares Filho argumenta que esse quadro de impunidade se torna extremamente atraente para determinados políticos, pois aumenta o interesse em obter o foro privilegiado e acesso ao Parlamento brasileiro que se torna “abrigo avidamente procurado por cidadãos buscando escapar à ação da Justiça, para grande desprestígio das instituições representativas brasileiras” (TAVARES FILHO, 2016, p.22), uma vez que os seus processos originários passam da justiça comum para o STF, recomeçando do zero e demorando anos a fio para serem julgados, estando fadado, não raro, à prescrição pela demora de julgamento, ampliando assim o seu imbricado jogo no cenário político de impunibilidade.

Seguindo esses argumentos, as principais críticas apontadas por esses autores fazem, então, menção à ineficácia e à incapacidade que a Prerrogativa de foro conferiu ao STF no

juízo de ações em matéria penal, garantindo, ao invés disso, a impunibilidade da instituição, o que está bem distante da sua proposta original. Por isso, as premissas apontadas nos debates travados pelos autores são de enorme relevância no presente estudo, ao destacar os principais pontos divergentes do debate.

Como pode ser observado nos argumentos, para os defensores da competência, ela demonstraria um fortalecimento do Poder Judiciário e, conseqüentemente, da democracia brasileira, na medida em que o foro privilegiado não traz privilégios nenhum para o ator político investigado, pois o foro especial é uma garantia para o cargo ocupado pelo ator, em detrimento do ator investigado. Uma vez cessado o cargo, há o direcionamento da competência para instâncias inferiores. Além disso, os que o defendem argumentam ainda que o mesmo tem como objetivo evitar as pressões populares e as influências “externas” ou particularistas que um juiz de instância inferior poderia ter no momento de julgamento, preservando o réu dessas influências ao propor um julgamento especial feito por um juiz de instância superior que não tenderia a sofrer essas pressões e poderia desempenhar uma atuação mais provida de imparcialidade que o cargo lhe confere. De outro lado, alguns autores defendem a crítica de que a prerrogativa de função corresponde a manutenção do aspecto aristocrático do poder judiciário em relação a privilégios concedidos a algumas autoridades, tornando a Corte sobrecarregada e insuficiente tanto para essa quanto para outras funções, além do fato de que não inviabiliza que o julgamento seja rápido e eficaz.

É interessante destacar ainda alguns aspectos críticos das conclusões dos autores supra analisados. Viecili (2002) levanta o debate de que os políticos, sabedores do funcionamento das leis e do funcionamento do STF diante da prerrogativa de foro, sempre tirarão proveito pessoal para garantir a impunibilidade do processo criminal do qual são alvos, criando novas leis ou funções, de modo a enfraquecer os órgãos fiscalizadores e retardar a sua condenação, fazendo com que o cargo público eletivo seja realmente atrativo enquanto estratégia para inviabilizar a sua punição no STF, uma vez que consideram de antemão a sua incapacidade e insuficiência funcional para chegar a uma decisão, aguardando estrategicamente a prescrição do processo.

A partir desse argumento do autor, poderíamos também inquirir que os políticos, num movimento oposto a este, tenderiam também a renunciar ao cargo quando da previsão de condenação próxima, garantindo o retorno da ação a instâncias inferiores e, assim, retardar ao máximo a conclusão do processo através da moção de recurso contra a condenação às outras

instâncias superiores. Além disso, é necessário considerar também o uso do recurso das pressões externas como a ligação pessoal com um juiz de primeira instância que poderia garantir a sua impunibilidade, através de um julgamento “amigo”, ou seja, uma decisão favorável motivada por relações interpessoais.

Outra crítica de grande relevância é a considerada por Bizon (2011), segundo o qual o fato de o processo ser julgado em instância superior não garante exatamente que o mesmo terá uma maior isenção em termos de pressões ou paixões políticas na apreciação do júri. Em outras palavras e com relação direta com a proposta da presente pesquisa, Bizon considera o argumento do ex- Ministro Victor Nunes Leal sobre as “graves implicações políticas” que poderiam ter os julgamentos originados em instâncias superiores, atentando para o fato de que mesmo com a suposta maior experiência e diante da formação profissional considerada mais qualificada dos juízes e dos tribunais superiores, nada garante “maior isenção para julgar os exercentes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja a eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra este” (BIZON, 2011, p.316); ou ainda, considerando frágil “a afirmação de que a submissão de uma autoridade pública a julgamento perante juiz singular poderia ocasionar um resultado injusto, deturpado pelas pressões externas, comumente incidentes em processos de tal natureza.” ((BIZON, 2011, p.319)

Diante do exposto, é passiva de análise as pressões externas que poderiam exercer motivação também sobre a decisão dos Juízes do STF, especialmente na correlação com o Presidente que o indicou ao cargo, ponderando se seria possível que o julgamento do Ministro indicado ao cargo tenderia a ser “contaminado” pela sua proximidade com o Presidente e com as preferências políticas deste, atuando de forma menos imparcial no julgamento dos inquéritos criminais movidos contra os aliados deste.

Diante da ausência de consenso no debate e das críticas pertinentes formuladas por estes autores, fato é que o STF desde a Constituição de 1988 mantém a sua função enquanto jurado de ações penais, seja através dos inquéritos, seja através do julgamento das denúncias aceitas e abertas como ações penais por supostos crimes cometidos por algumas autoridades brasileiras, as quais são, não raro, atores políticos famosos e lideranças partidárias bastante influentes no Congresso, sendo que essa Corte tem atuado decisivamente no que diz respeito às denúncias que aumentaram nos últimos anos da segunda década do novo milênio, conforme atestam os inquéritos analisados nesta pesquisa.

Diante do debate, torna-se imperioso nesta pesquisa levantar alguns dados sobre a condução dos juízes dos inquéritos criminais instaurados, bem como do desempenho da instituição nessa competência, na tentativa de elucidar algumas respostas através dos números que serão levantados na mesma. Pretende-se, assim, produzir algumas respostas e fomentar novos debates e novas reflexões na dinâmica do STF e os atores em questão, diante dessa competência.

No próximo subcapítulo, será demonstrado como funciona o sistema político brasileiro, tendo como base a formação da rede de alianças que constituem o congresso nacional (Câmara dos deputados e Senado) nos respectivos governos presidenciais, analisando as influências do sistema eleitoral e do presidencialismo de coalizão na formação da base governativa do presidente da república. A importância do subcapítulo também está relacionada ao aspecto metodológico indispensável para a execução da presente pesquisa de classificação de quem são os atores e partidos que compõem os aliados e não-aliados dos respectivos presidentes, para as subseqüentes análises comparativas já identificadas no primeiro capítulo.

2.2 – O presidencialismo de coalização e a formação da base aliada do Presidente da República no Congresso nacional.

Uma revisão da literatura sobre o sistema político brasileiro chamado de “Presidencialismo de Coalizão” faz referência ao modelo político adotado com a abertura democrática de 1946 e que sofreu modificações com a Constituição de 1988, onde o governo executivo é composto por um presidente eleito, o qual governa a partir da aliança com vários partidos que se congregam num Parlamento bicameral (câmara dos deputados e senado) e nos vários Ministérios do Estado federal, para garantir a estabilidade e a governabilidade do poder executivo.

Os autores referenciados na discussão que segue, embora tenham, por vezes, opiniões divergentes sobre o tema do presidencialismo de coalizão, fornecem contribuições analítico-discursivas de enorme relevância para compreender o funcionamento do sistema, dando destaque ao fato de que essa organização estrutural gerou uma série de contradições imanentes a sua própria estrutura, em função das dificuldades enfrentadas durante as negociações com a um amplo arranjo de partidos que formam a coalizão, o que, para os especialistas, faz aumentar as chances de conflitos e causa a inoperância do sistema

exatamente pela sua própria estrutura governativa. (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998; AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001)

O termo que caracteriza o sistema “Presidencialismo de coalizão” teve seu reconhecimento na obra de Sergio Abranches *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro* (1988), onde o autor se referiu a “necessidade, mais ou menos frequente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete).” (ABRANCHES, 1988, p.20). A ideia central do autor é a de que em países onde existem maiores graus de pluralismo e diferenciações sociais há a necessidade de estabelecer uma mediação entre as distintas manifestações ideológicas, a partir da formação de alianças com maior capacidade de negociação, o que, segundo o autor, torna o sistema mais instável e mais propenso ao surgimento de conflitos, além de provocar a dificuldade de governo diante da alta fragmentação de forças com as quais o chefe do executivo tem que lidar.

Abranches também forneceu importantes compreensões sobre esse sistema, afirmando que ele é necessário quando há muita diversidade social e ideológica no cenário político, sendo, então, necessária a formação de parceiros, ou seja, de governos de aliança. Diferentemente de países democráticos com formações sociais e políticas homogêneas e pouco diferenciadas, onde há um aumento da estabilidade e da proximidade ideológica, o autor argumenta que no caso brasileiro é necessário formar grandes coalizões onde se inclua o maior número de parceiros e admita maior diversidade ideológica, considerando, contudo, a maior probabilidade da instabilidade e negociações complexas. Para o autor,

Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para resolução de conflitos e formação de ‘consensos parciais’, mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal democracia.” (ABRANCHES, 1988, p.27)

Abranches situa ainda a problemática enfrentada pelo sistema político brasileiro exatamente em função do pluralismo e das diferenciações sociais, mas também vai além, situando os entraves nas nossas bases de tradição republicana, onde estão situados o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional enquanto dinâmica do atual sistema político, o que o torna mais propenso ao conflito, dado que aumenta a necessidade de barganha, tornando o poder executivo mais vulnerável.

Segundo o autor, diante da diferenciação da política a nível subnacional, onde se sobressaem os poderes políticos regionais e locais, os partidos tendem a se aglutinar forças dentro do seu nível, formando verdadeiras confederações partidárias, as quais podem se compor de distintas formas a cada eleição, tornando-se o partido parlamentar. É diante dessa aglutinação de forças que surge o grande desafio para o Presidente, que é o de formar e gerenciar sua coalizão para garantir a estabilidade do governo e as suas próprias ações, isto é, a sua governabilidade.

Para Abranches, organizar esse governo diante de uma tão ampla composição de forças partidárias, incluindo o nível subnacional, exige um delicado equilíbrio entre a agenda presidencial e a congregação de agendas da correlação de forças dentro do Congresso, de onde decorrem os principais conflitos. O autor chama de “dilema institucional brasileiro” exatamente a

necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacitem a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. (ABRANCHES, 2015, p.2)

De acordo com Amorim Neto (1994), a formação do gabinete de governo do Presidente já se constitui numa experiência problemática, em função do multipartidarismo, mas, especialmente, em função da fragmentação partidária que compõe o governo, o que dificulta a formação e a estabilidade do governo, dado que

o processo de formação de gabinete no presidencialismo pode afetar a estabilidade da relação do Executivo com o Legislativo e com os partidos e diz respeito à forma como o poder executivo é exercido. Por exemplo, um presidente que não se disponha a negociar com os partidos a composição de seu gabinete e só nomeie ministros que lhe devam exclusiva lealdade pessoal pode encontrar grandes dificuldades para a aprovação de seus projetos pelo Legislativo. (AMORIM NETO, 1994, p.4)

Segundo Limongi (2006), para o presidente garantir a constituição do seu governo, tem de recorrer à formação de coalizões de bases partidárias para obter apoio para suas iniciativas dentro da arena de atuação do Poder Legislativo, com o intuito de garantir a estabilidade do seu governo. O autor analisa que o que distingue o presidencialismo de coalizão enquanto sistema político brasileiro de organização e formação da base de apoio ao presidente, é, não somente os parâmetros ligados as regras e procedimentos da dinâmica partidária e eleitoral para efetivação do seu governo, mas igualmente à critérios ligados aos poderes regionais, ou, mais especificamente, a diversidade de poderes envolvidos a nível nacional e subnacional da política brasileira no que diz respeito a diversidade social e o poder regional dos atores locais, como os governadores, os quais possuem força para garantir a sua

força e do seu partido no congresso, organizando dentro da arena eleitoral e partidária os seus interesses.

Sendo assim, Limongi argumenta que mesmo com reformas a nível partidário e eleitoral, os Presidentes seriam obrigados a formar coalizões para governar na atual estrutura política brasileira, mesmo que o seu partido forme maioria. Isto porque, segundo o autor, além de critérios partidários e eleitorais, existem contradições dentro da própria estrutura institucional brasileira, onde pesem a força do Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade brasileira, tornando a formação de coalizões imperativas, mais do que o número de partidos que ocupam cadeiras no Parlamento.

Essas análises nos levam a entender que o sistema em questão possui contradições inerentes a sua própria estrutura governativa, dado que, para montar a sua base governativa, o presidente precisa organizar e negociar com uma ampla plêiade de atores políticos, que, segundo Limongi e Figueiredo (1998), acaba por provocar uma combinação explosiva entre presidencialismo, pluripartidarismo e o próprio sistema eleitoral brasileiro para o parlamento, nomeado de sistema proporcional, no qual a forma de lançar os candidatos é através de uma lista aberta que pode conter atores de diferentes partidos.

Segundo Nicolau (2004), o Sistema Proporcional de Lista Aberta é usado no Brasil nas eleições a nível federal e subnacional, quando da escolha dos representantes das casas legislativas, como no caso dos deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Esse sistema organiza as eleições para a câmara dos deputados no congresso federal, viabilizando que os partidos lancem os seus candidatos e o eleitor tenha a opção de escolher um para cada cargo, ou votar diretamente no partido pelo voto de legenda, diferente do sistema majoritário que define os cargos para senador e presidente da república.

A forma como os representantes são eleitos para os cargos é dada pela proporcionalidade entre o número de votos validos e o número de cadeiras disponíveis, a partir de um cálculo especial, no qual o número de cadeiras que cada partido ou coligação obtém é dado pelo número de vezes que ele atinge o quociente eleitoral. Lima Junior (1983) observa a organização do sistema e dos subsistemas partidários brasileiros sendo constituídos pela primeira vez a partir da aproximação com o regime democrático no Brasil, em 1946, em cujo período foi estabelecido o Sistema Proporcional com Votação por Lista Aberta, que, conforme destaca o autor, permite uma ampla fragmentação partidária no Congresso nacional, a despeito de uma não tão alta fragmentação nos Estados e Municípios. A esse respeito,

Siqueira (1999) demonstrou que apenas na superfície do Sistema, isto é, apenas a nível federal, havia uma alta fragmentação partidária, sem, no entanto, ocorrê-la a nível estadual, como no caso do Estado do Pará.

Nas eleições legislativas federais, é notável que o sistema de votação proporcional fortalece a realização de coligações entre uma ampla plêiade de diferentes partidos e candidatos. Essa configuração é descrita nas obras de Giovanni Sartori, em especial na que trata dos Sistemas Partidários (1982). Para o autor, Sistemas Eleitorais Majoritários conformam Sistemas Bipartidários porque freiam ou inibem as segmentações sociais a nível partidário, enquanto Sistemas Eleitorais Proporcionais aceleram as condições para que sociedades segmentadas politicamente se constituam em sistemas Multipartidários. Contudo, Duverger (1957) explicita o consenso na literatura de que as ideias de Sartori devem sofrer adaptações, propondo uma adequação ao determinismo destas leis, pois nem sempre essa configuração se conforma. A famosa *Lei de Duverger* comprova que as exceções demonstram uma grande variação em diversos sistemas partidários pelo mundo, onde a América latina se insere nessas tendências. (MAIWARING E SCULLY, 1994)

O Sistema de Lista Aberta também estimula partidos a se organizarem de forma cada vez menos ideológica e cada vez mais oportunista, isto é, grandes e pequenos partidos se aliam de maneira estritamente temporária, configurando os chamados “Partidos Profissionais” ou “Partidos de Aluguel” (DUVERGER, 1980; PANEBIANCO, 2005) organizados em função do sucesso em uma eleição, sem qualquer proximidade ideológica e, quase sempre, sem manter a aliança depois das eleições. Esse tipo de partido, o pequeno partido, ao formar parte da coligação que se candidata ao parlamento, busca atingir o quociente eleitoral, assim, e ganhar uma pequena parte dos assentos disponíveis que, se fosse sozinho, não teria condições de alcançar, uma vez que o sistema leva à formação de coligações entre diferentes partidos e ao ganho de excesso por parte de um candidato, o chamado “puxador de votos”, ajudando a eleger não apenas compartes da mesma legenda, mas também filiados de outras agremiações que fazem parte da aliança interpartidária dentro do pleito eleitoral.

Segundo Nicolau (2012), o Sistema de votação Proporcional de Lista Aberta também provoca o efeito de levar um candidato bem votado a não se eleger, uma vez que fica dependente do desempenho geral do seu partido para conquistar uma cadeira, e, de igual modo, considera-se comum que alguns candidatos que receberam poucos votos acabem entrando no Legislativo graças a candidatos com votações expressivas (os referidos puxadores

de voto), que são geralmente celebridades, como o humorista Tiririca em São Paulo. Para o eleitor, fica a sensação de que o resultado das eleições é injusto, pois o preenchimento dos representantes nas vagas disponíveis não corresponde ao que foi dado pelo seu voto, diante das características do próprio sistema.

Ainda de acordo com Nicolau, evidencia-se a crítica de que o sistema estimula a aproximação entre o eleitor e lideranças políticas específicas (personalismo político), reduzindo a identificação com partidos e programas de governo. Com os partidos em segundo plano, esse fenômeno é considerado prejudicial para a experiência democrática em função da alta fragmentação partidária que provoca, favorecendo a criação de partidos chamados de “legendas de aluguel”, que são os referidos pequenos partidos, em grande parte desprovidos de programa ou ideologia e que sobrevivem no jogo eleitoral dando suporte para indivíduos e grandes partidos se lançarem como candidatos. No parlamento, esses mesmos partidos, chamados também de “partidos nanicos”, tendem menos a contribuir do que obstruir o avanço ou andamento de políticas, quando não são parte da coalizão presidencial.

O Sistema Proporcional por Lista aberta permite, assim, uma ampla representatividade, mas provoca ao mesmo tempo problemas de governabilidade, pois, por mais que dentro do Legislativo os eleitos de cada partido busquem a agir consonantes com seus projetos ou o projeto do partido, o número de atores com poder de veto é muito grande (AMES, 2003), além de que, na maioria das vezes, tem que apoiar as lideranças partidárias, tornando sua conduta coesa e disciplinada, pela perda autonomia frente ao eleitor.

Para Ames (2003), um dos grandes problemas no caso brasileiro se situa, não somente na disposição eleitorais, mas sobretudo no formato congressual constituído a partir da dinâmica eleitoral do Sistema político brasileiro corrente e de outras instituições políticas brasileiras que, na concepção do autor, funcionam mau, na medida em que geram naturalmente incentivos para os políticos maximizarem seus ganhos pessoais e se concentrarem em programar projetos para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos. Em outras palavras, a alta fragmentação partidária no Congresso gera grande dependência de negociação com muitos partidos: distribuição de acordos, de convênios de obras públicas e nomeações de interesse político para importantes governadores, prefeitos, deputados e senadores.

Outro problema destacado por Ames é que, em função da inexistência de agilidade para deliberar rapidamente, alguns presidentes governam principalmente por Decretos e Medidas Provisórias (MP), fazendo com que as versões finais da lei incluam importantes concessões que com frequência refletem as demandas clientelistas de certos políticos ou partidos, enquanto outras refletem a influência de parlamentares que apenas tinham interesses de grupos econômicos. Além disso, para o autor, no que tange o Poder Executivo, os Presidentes latino americanos estão entre os mais poderosos do mundo e, no entanto, tem um congresso altamente diversificado e fortemente obstrutivo, pois além do grande número de partidos, tem que negociar as suas ações com os representantes. A aprovação de Decretos e Medidas Provisórias (MP) acaba constituindo, mesmo assim, nos únicos instrumentos que permitem a governabilidade e, de igual modo, a reeleição presidencial, mas as custas de generosa distribuição de cargos e benefícios para a clientela eleitoral de um número expressivo de deputados.

Ainda segundo este autor, devemos perceber a garantia institucional para a existência de corrupção, pois, a nível subnacional, caciques locais e governadores dominam a esfera política, garantindo eleições e comprando votos, através do suborno de deputados, em troca de nomeações para importantes cargos estaduais. Assim sendo, destaca Ames que, no que tange ao poder central do presidente, ao chegar ao poder, a necessidade política logo se impõe: “Infelizmente, mesmo depois de uma farta distribuição de verbas e nomeações, tudo o que a maioria dos presidentes pode esperar do Congresso [...] é uma anuência limitada, e não uma participação ativa no processo legislativo. ” (AMES, 2003, p.19)

Ames situa ainda o Federalismo e o amplo poder conferido a partidos e lideranças locais como o aspecto que resume essas críticas. Veiga (1999) corrobora da mesma ideia de Ames de que, além das regras intrínsecas do sistema, devemos considerar o chamado “Pacto Federativo” constituído durante a formação do Regime Republicano no Brasil do século XIX, de onde surgem grandes dificuldades a nível de representação partidária no parlamento, dificuldade de governabilidade e disparidades entre as regiões. O autor destaca a chamada política do *pork barrel*, que lança a tendência de políticos brasileiros nomear aliados para cargos burocráticos e de prover bens públicos individualizados ou geograficamente específicos, como políticas assistencialista e benefícios diretos, incluindo emprego direto no governo, tendência, aliás, demonstrada por Carvalho (2010) desde o período inicial da política

colonial e da formação do Estado burocrático no Brasil, os quais sempre foram empecilho para a organização real de uma esfera civil portadora de direitos, liberdade e representação.

Diante da organização federativa brasileira, os problemas supracitados se dão em função da natureza da organização do Federalismo, cujos primórdios analíticos se encontram na obra *O federalista* (2003), de Hamilton, Madison e Jay, os quais abordam a complexidade de efetivação da democracia americana, com sua Constituição e a forma de organização do poder dentro dos parâmetros da sua engenharia institucional. O argumento central desses autores é o de que o regime deve se organizar em contraposição às Confederações independentes do período pós-revolucionário americano, defendendo o princípio de que cada Estado deveria evitar uma organização em formato de confederação, a qual permitiria a formação de facções e a geração de irresolutos conflitos, ao mesmo tempo em que dificultaria a autonomia do governo e a concretização da soberania, da liberdade e da independência do seu povo, sob os auspícios de uma Constituição única. Diante do caos instalado na reorganização americana após a independência, o que se defendia como princípio é que o povo americano deixaria de lado uma frágil aliança entre Estados para consolidar uma estreita ligação entre a administração central e a totalidade do seu povo.

Para Ames (2003), o federalismo brasileiro se originou da incapacidade dos governos centrais, tanto colonial quanto imperial, de controlar a totalidade do território nacional e acabou fortalecendo os interesses locais em detrimento do poder central do Estado, dando garantias às oligarquias e lideranças locais. Na visão do autor, os líderes políticos brasileiros, ao invés de facilitar o crescimento da econômica pela via da adoção de programas eficientes, acabou sempre por promover interesses de grupos econômicos mais atrasados durante todo o processo, o que sempre aumentou as disparidades econômicas regionais. As Subunidades da federação brasileira, estados e municípios, tiveram assim garantidos consecutivamente a sua autonomia constitucional em algumas esferas políticas (criação de leis, definição de políticas públicas, criação e arrecadação de impostos, etc.), além da representação nacional nas duas casas legislativas.

Entender o que é, como se estabelece e como funciona o sistema conhecido como presidencialismo de coalizão, considerando o sistema eleitoral de representação proporcional, a dinâmica legislativa pluripartidária e o federalismo como engenharia institucional que dá força política às subunidades nacionais, é fundamental para entender como se constituem e se

relacionam os atores que compõem as coalizões dos respectivos Presidentes da República no Brasil. Esses elementos são importantes para a presente pesquisa por considerar também que implicações tem a formação de alianças do poder executivo com o congresso nacional, a partir da composição de uma base concebida por diferentes forças, compreendendo os diferentes partidos e distintos atores que fazem parte dessa base de caráter plural. Essa composição congressual implicará, para o poder executivo, selecionar e negociar com aqueles atores que se aproximam da sua plataforma de governo e estabelecer cooperação com partidos rivais, para a formação de um intrincado equilíbrio de forças. O processo exige complexas negociações que, por sua vez, são carregadas de conflitos, tornando consideravelmente instáveis as bases governativas do poder executivo.

Não é o objetivo desta pesquisa abordar os conflitos originados e as contradições específicas do sistema político brasileiro a nível eleitoral e legislativo, pois que a literatura latino-americana já é bastante vasta a respeito das problemáticas que envolvem a temática, a exemplo das críticas ao processo eleitoral brasileiro diante do sistema proporcional com lista aberta, que permite as coligações interpartidárias e a alta fragmentação partidária no parlamento, combinada com a incapacidade de governar enfrentada pelo presidente (NICOLAU E SCHMITT, 1995; LIMA JUNIOR, 1983; NICOLAU, 2004; NICOLAU, 2012); estudos que abordam o surgimento e a participação no congresso de partidos de aluguel e partidos profissionais que nem sempre fundamentam suas práticas na sua ideologia política oficial (DUVERGER, 1980; PANEBIANCO, 2005; MAINWARING, 1994); nas pesquisas sobre o processo legislativo, estudos que abordam o amplo poder de agenda do Presidente na Constituição de 1988 em relação a outros sistemas latino-americanos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001); o alto número de atores com poder de obstrução no parlamento (TSEBELIS, 1999; TSEBELIS, 2009; AMES, 2003); e sobre a disciplina partidária e o amplo poder conferido as lideranças partidárias (LIMONGI, 2006).

Na presente pesquisa, considerar-se-á as reflexões produzidas acima sobre o sistema chamado de presidencialismo de coalização a nível metodológico, pois conhecer as regras e a dinâmica congressual permite entender melhor quem são os atores e em que momentos poderão ser considerados enquanto aliados e não-aliados nas análises subsequentes. Esse processo começa na formação na coligação eleitoral; no entanto, pela instabilidade própria de um congresso plural, implicará em negociações complexas na negociação e aprovação de políticas nos órgãos legislativos. O quadro 2 abaixo faz uma demonstração da composição

partidária da coligação composta pelos presidentes eleitos na última década, considerando as coligações eleitorais do período de 2002 a 2014:

Quadro 2. Partidos e nome da Coligação eleitoral por presidente (2002 – 2014).

PRESIDENTE	PARTIDOS COLIGADOS	NOME DA COLIGAÇÃO
LULA (2002)	PT/PL/PC do B/PMN/PCB	“Lula Presidente”
LULA (2006)	PT/PRB/PC do B	“A força do povo”
DILMA ROUSSEFF (2010)	PT/PMDB/PDT/PC do B/PSB/PR/PRB/PSC/PTC/PTN	“Para o Brasil seguir mudando”
DILMA ROUSSEFF (2014)	PT/PMDB/PSD/PP/PR/PDT/PRB/PROS/PC do B	“Com a força do povo”

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

É necessário destacar no quadro acima, contudo, que as coligações partidárias não constituem exatamente a composição definitiva de alianças congressuais e ministeriais que o Presidente formará, pois apenas formalmente se constituem em possíveis aliados definidos no processo eleitoral de escolha dos representantes federais, mas que, uma vez no parlamento e diante da dinâmica congressual, essas alianças se mostram pulverizadas diante dos rearranjos e dos novos arranjos partidários que se fazem na coalizão presidencial, isto é, na base que de fato compõe o alinhamento com a agenda política do Poder executivo.

Após a eleição do Presidente, este terá que contar com os atores e partidos que de fato se compõem enquanto aliados durante as decisões políticas originárias no parlamento e com os quais pode contar para ter atendidas as políticas do governo executivo e do partido que ocupa a presidência, processo em que se formam novas alianças diferentes das alianças formadas inicialmente no processo eleitoral.

É possível observar no quadro 3 abaixo a formação da base de coalizão partidária dos respectivos Presidentes que indicaram Juízes para o STF no período de 1989 a 2015. Esses atores serão identificados na análise comparativa proposta na presente pesquisa como “aliados” do Presidente e os que não fazem parte serão mensurados enquanto “não-aliados”, onde serão avaliadas as decisões finais dos relatores e o tempo de tramitação dos inquéritos criminais comparativamente e cujos resultados estão disponíveis no último capítulo.

Quadro 3: Base congressual da coalizão presidencial por Presidente e Ministro do STF indicado ao cargo (1989 – 2015)

MINISTRO E ANO DA INDICAÇÃO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
CELSO DE MELLO	1989	JOSÉ SARNEY (PMDB)	PMDB/PFL (DEM)
MARCO AURÉLIO	1990	FERNANDO COLLOR (PRN)	PRN/PDS (PP)/PL (PR)/PTB/ PFL (DEM)/PJ (PTC)
GILMAR MENDES	2002	FHC (PSDB)	PSDB/PFL (DEM)/PTB/PMDB/PDS (PP)
CARMEN LUCIA	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
RICARDO LEWANDOWSKI	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
DIAS TOFFOLI	2009	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
LUIS FUX	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
ROSA WEBER	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
TEORI ZAVASCKI	2012	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

MINISTRO E ANO DA INDICAÇÃO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
LUÍS ROBERTO BARROSO	2013	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
EDSON FACHIN	2015	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

Os dados acima foram construídos a partir da análise do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP), o qual dispõe de dados relacionados as coalizões presidenciais a partir da análise de votações expressivas em importantes matérias, comparando os partidos que votaram com o governo e dos partidos de oposição que votaram contra o governo por mês e ano.

Eles são importantes porque, através da dinâmica legislativa de votações nominiais, é possível perceber as diferentes ocasiões e as diferentes votações expressivas no congresso que permitem analisar quais os atores e partidos formaram a coalizão presidencial em distintos momentos. A nível metodológico, foi escolhido para a presente pesquisa considerar como aliados do presidente os partidos que votaram com os respectivos governos durante a totalidade de anos em que esteve no comando do poder executivo.

Assim sendo, por exemplo, durante o governo do presidente José Sarney (PMDB), houveram votações de matérias importantes no legislativo durante os meses de janeiro, fevereiro, junho e agosto de 1989. Os partidos que votaram a favor das propostas do governo executivo foram: PMDB e PFL (DEM), conforme tabela 1; e os que votaram contra as propostas foram: PDT, PT, PTB, dentre outros partidos.

Tabela 1: Partidos que votaram com o governo Sarney em importantes votações no legislativo por mês.

ANO	MESES COM VOTAÇÕES EXPRESSIVAS	COALIZÃO (VOTAÇÕES)	PARTIDOS
1989	2	68,69	PMDB
1989	1	74,29	PMDB
1989	2	75,24	PFL>DEM
1989	6	87,29	PMDB
1989	8	89,66	PMDB
1989	1	91,06	PFL>DEM
1989	8	91,80	PFL>DEM
1989	6	96,97	PFL>DEM

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

A tabela acima demonstra que nos meses que vão de 1 a 8 os partidos PMDB e PFL (DEM) votaram a favor de mais da metade das matérias propostas pelo governo Sarney, com destaque para o mês 6 na última linha da tabela, onde o PFL (DEM) votou a favor do governo em mais de 95% de matérias propostas pelo governo no legislativo.

É necessário destacar, contudo, que em algumas votações no mesmo ano alguns partidos não votam com o governo e vemos mesmo alguns partidos que fizeram parte da coalizão durante todo o período de governo do respectivo presidente votarem como oposição em alguns momentos, como é o caso do governo do presidente Fernando Collor de Mello (PRN). No período desse presidente, que vai de 1990 até 1992, com o seu impedimento ao governo, é possível notar que o PTB, até 1990, votava contra o governo entre 49 e 100% das matérias e, já em 1992, votava como situação do governo na maior parte do ano na mesma porcentagem de matérias no legislativo.

Nota-se, portanto, com esses dois exemplos, que considerar os partidários aliados e de oposição aos respectivos presidentes não são variáveis de fácil controle. Sendo assim, optou-se a nível metodológico na presente pesquisa fazer um tipo específico de organização dos dados para alcançar os resultados esperados: considerar a análise dos dados do CEBRAP que mostram no período total de governo dos respectivos presidentes a totalidade de partidos que votou em algum momento com o governo entre 50 e 100% em matérias legislativas, de forma comparativa com os de oposição. Na construção dos dados, foi possível perceber que, na

maioria dos casos, houve um padrão de partidos aliados que votaram a favor do governo por todo o período de governo, considerando as reeleições, com exceção do governo Dilma Rousseff, que, no ano de 2015, passou a perder a aliança de vários partidos. Nesse caso, os inquéritos dispõem de data de abertura o início do ano, quando o PMDB ainda fazia parte da aliança, sendo considerado então como tal nas análises subsequentes.

Percebe-se também no quadro quais são os juízes que compõem a lista de aliados dos respectivos presidentes que ocuparam o cargo desde 2004. Essa é também uma construção metodológica feita a partir das hipóteses da pesquisa que prevê uma conduta dos juízes alinhadas ao beneficiamento do presidente que o indicou ao cargo e os seus aliados. Essa possibilidade de aliança pode ser testada a partir das regras, que serão evidenciadas no próximo subcapítulo, as quais permitem as ponderações sobre essa relação. Conhece-las, é, portanto, fundamental para entender que essa possibilidade é real, tornando possível o teste entre as variáveis elencadas.

2.3– O recrutamento dos Ministros para o STF e as indicações presidenciais no período de 2004 a 2015.

De acordo com as regras dispostas na Constituição Federal, a escolha do Ministro para o STF é feita pelo Presidente da República e está sujeita à uma análise feita pelo Senado Federal (Art. 101, da CFEB) para só então ser revestido no cargo. De acordo com as determinações constitucionais,

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.*

O processo de seleção do candidato indicado pelo Presidente da República deve passar obrigatoriamente pela análise institucional por uma segunda instância, isto é, feita pelo Senado Federal, procedimento chamado de “Sabatina”. Os indicados pelo Presidente ao cargo precisam ser avaliados mediante alguns parâmetros definidos no *Regimento Interno do Senado, Capítulo II*, que dispõe sobre a *Escolha de Autoridades* (SENADO FEDERAL, RISF: Art. 383), para o atendimento a tais pré-requisitos para a efetivação do cargo.

O processo é iniciado com a avaliação documental do candidato, a partir do envio da carta presidencial, a qual contem a justificativa e o currículo do indicado, onde devem ser apontadas *“as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos”*; e *“a relação das publicações de sua autoria, com as referências bibliográficas que permitam sua recuperação.”* (Art. 383, inciso I, alínea a, Regimento Interno do Senado Federal). Deverá também ser analisado seguindo os parâmetros exigidos pelo inciso I, letra *“b) no caso dos indicados na forma do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, declaração do indicado:”*

- 1. quanto à existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, vinculadas a sua atividade profissional, com a discriminação dos referidos períodos;*
- 2. quanto à sua participação, em qualquer tempo, como sócio, proprietário ou gerente, de empresas ou entidades não governamentais, com a discriminação dos referidos períodos;*
- 3. de regularidade fiscal, nos âmbitos federal, estadual e municipal;*
- 4. quanto à existência de ações judiciais nas quais figure como autor ou réu, com indicação atualizada da tramitação processual;*
- 5. quanto à sua atuação, nos últimos 5 (cinco) anos, contados retroativamente ao ano em que se deu sua indicação, em juízos e tribunais, em conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras.*

O que entra em análise diante desses parâmetros é a probidade e confiabilidade do indicado ao cargo, em que pesem a sua experiência profissional e a sua produção acadêmica com as publicações de sua autoria. Mas, além desses parâmetros, o candidato deverá exibir também possuir tempo de atuação na área para o revestimento do cargo. Segundo o RISF, Inciso I, letra *c)* o candidato deve apresentar *“argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade.”* Essa etapa poderia ser chamada como etapa de análise do currículo e da experiência profissional do indicado.

Após essa etapa de análise, é feita a arguição pública, com avaliação presencial, de acordo com o RISF, inciso II, letra *e)* do Art. 383, que dispõe: *“a comissão convocará o candidato para, em prazo estipulado, não inferior a 5 (cinco) dias úteis, ouvi-lo, em arguição pública, sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo a ser ocupado”* (Const., art. 52, III). Nessa sessão pública, os Senadores avaliam o indicado sobre assuntos relacionados ao desempenho nos cargos que ocupou anteriormente e sobre o que irá ocupar, além de esclarecimentos sobre os requisitos particulares, onde se evidenciam o chamado *“notável saber jurídico”* e aspectos da sua vida profissional e pessoal precedente, objetivando ainda

observar a experiência e a capacidade, mas também a sua retidão na vida pessoal para assumir ao cargo. Durante esse procedimento, cada senador terá um tempo mínimo para arguir o candidato, segundo o RISF, Inciso II, letra “f) *para inquirição de candidato, cada Senador interpelante disporá de 10 (dez) minutos, assegurado igual prazo para resposta, imediata, do interpelado, facultadas réplica e tréplica, ambas também imediatas, por 5 (cinco) minutos; (Incluído pela Resolução nº 7 de 2015).*”

Após essa análise, é estabelecido o procedimento final de avaliação, onde é realizada uma votação de caráter secreta, de acordo com o RISF, Inciso II, letra g), onde “*o relatório será votado (Renomeado pela Resolução nº 7 de 2015)*”; a votação prevê aprovação do candidato se houver votos da maioria absoluta, que, segundo RISF, é conclusiva por no mínimo 41 senadores para a aprovação da indicação.

Ainda de acordo com o regimento, é permitido que o senado requirite de outras autoridades com competência informações complementares sobre o candidato, se julgar necessário, conforme disposto no RISF, Inciso “IV - *além da arguição do candidato e do disposto no art. 93, a comissão poderá realizar investigações e requisitar, da autoridade competente, informações complementares.*”

Após essa etapa, é apreciado parecer do relatório, de acordo com o RISF, Inciso V – onde o mesmo “*deverá conter dados sobre o candidato, passando a constituir parecer com o resultado da votação, aprovando ou rejeitando o nome indicado.*” O resultado deverá ser anunciado, seguindo o RISF, Inciso VI, que prevê que “*a reunião será pública, sendo a votação procedida por escrutínio secreto, vedadas declaração ou justificação de voto, exceto com referência ao aspecto legal.*” Por fim, de acordo com o RISF, Inciso “VII, *o parecer será apreciado pelo Plenário em sessão pública, sendo a votação procedida por escrutínio secreto*”; e segundo o RISF, Inciso VIII, “*a manifestação do Senado será comunicada ao Presidente da República, consignando-se o resultado da votação.*”

Caso o candidato indicado seja aprovado, é finalmente empossado no cargo e, após isso, irá compor uma das duas turmas de 10 Juízes do STF, conforme o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF). De acordo com o RISTF, **Art. 2º**, “*O Tribunal compõe-se de onze Ministros, tem sede na Capital da República e jurisdição em todo território nacional.*” O RISTF, fundamentado na Constituição de 88, dispõe ainda que para ocupar o cargo o Ministro empossado deve ser brasileiro nato, ser aprovado previamente pelo Senado e ter no mínimo 35 e no máximo 65 anos de idade.

As turmas do STF são uma subdivisão por competências dentro das atribuições da Corte e é um dos órgãos do Tribunal, ao lado do Plenário e do Presidente. (BRASIL, RISTF: Art. 3º) De acordo com o exposto no **Art. 4** do RISTF, as 2 turmas que compõem o tribunal são compostas por 5 Juízes cada e é presidida pelo Ministro mais antigo dos seus membros, o qual terá um mandato de 1 ano, sendo vedada a reeleição até que todos os seus membros tenham hajam exercido o cargo (STF, RISTF: Art.4, § 1)

Cada Ministro faz parte de uma dessas turmas, excetuando o Presidente do tribunal, o qual é eleito diretamente pelos outros Juízes e é outro órgão no Tribunal. O Ministro Presidente não compõe nenhuma das turmas pelo período do seu mandato, que é de 2 anos, sendo vedada a reeleição, quando retorna para uma das 2 turmas ao termino do seu mandato (STF, RISTF: Art.2, § único).

Quando é nomeado para o cargo, o novo Ministro tem algumas garantias outorgadas pela Constituição (CFB: Art.95), quais sejam:

I – Vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II – inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos Arts. 37, X e XI, 39, § 4o, 150, II, 153, III, e 153, § 2o, I.

Contudo, além das garantias e regalias do cargo, o Ministro empossado possui também alguns limites, como as determinações que estão dispostas no Art. 95 da Constituição Federal, *Parágrafo único*:

I – exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II – receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

III – dedicar-se a atividade político-partidária;

IV – receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;

V – exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

As regras e as decisões seguidas são dispostas nas relatorias, descrevendo os procedimentos, os andamentos e a decisão final com a nomeação ou a reprovação do candidato ao cargo.

Esses procedimentos sugerem algumas reflexões importante para a presente análise. Conforme destaca Tavares Filho, 2006 (p. 5) A nomeação dos Juízes do STF “é definida pela doutrina como ‘ato administrativo complexo e discricionário’: complexo, porque dele

participam dois órgãos, o Presidente da República e o Senado, e discricionário, porque cabe ao primeiro escolher livremente o candidato, atendidas as exigências constitucionais.” Nessa acepção, o autor dá ênfase ao fato que a presença desses dois órgãos se constitui numa expressão dos *Checks and Balances* (freios e contrapesos), mecanismo republicano que permite uma repartição de competências a qual tem o poder impedir a concentração excessiva de poder nas mãos de uma única autoridade, viabilizando o equilíbrio necessário entre poderes institucionais, que, de outro modo, tenderia ao arbítrio e a concentração de poderes nas mãos de um único poder.

Sendo, então, um processo em que pesem o equilíbrio de poderes entre duas instituições, podemos inferir que a escolha de um Ministro para o STF poderia ser feita não tanto diretamente pelo Presidente, visto que, diante de um Senado composto por forças partidárias não tanto alinhadas com as suas preferências, essas indicações poderiam ter poucas chances de sucesso.

Isso poderia ocorrer em função da formação de um Senado composto majoritariamente por forças partidárias contrárias e, portanto, com baixa intenção de aprovação das indicações do Presidente para o cargo, pois essas forças poderiam vislumbrar que o objetivo do Presidente seria exatamente o de ampliar as suas influências no Poder Judiciário.

Contudo, é necessário refletir também sobre a possibilidade de antes de indicar um Ministro para o STF, o Presidente já ter a certeza de que a sua escolha será atendida em função de negociações prévias com esses atores, ou, especialmente, com negociações com um Senado composto majoritariamente por forças partidárias aliadas, não encontrando então dificuldades para que seja aceita a sua indicação no momento da análise do indicado.

Para pormenorizar essas relações, seria necessária uma análise das taxas de sucesso das escolhas para avaliar esse parâmetro, a partir de análise documental, onde fosse possível avaliar as negociações e o posicionamento dos senadores da situação e oposição na escolha dos Juízes. Não foi possível proceder a essas mensurações na presente pesquisa, em função da ausência de dados suficientes e pelo grau de discricionariedade desse processo, cujas atas não estão à disposição para consulta.

Uma vez considerando as reflexões acima, é necessário proceder as análises considerando as correlações encontradas, a partir da mensuração estatística escolhida para tal, e analisar as conclusões a que se chegou a presente pesquisa, tanto no desempenho institucional, quanto no desempenho dos juízes do STF.

CAPÍTULO 3 – O DESEMPENHO DOS STF E DOS MINISTROS NA APRECIÇÃO DOS INQUÉRITOS CRIMINAIS.

3.1 Características gerais da base de dados: os inquéritos criminais.

De acordo com o Código de Processo Penal brasileiro (1941, Art.4º), o inquérito policial é um instrumento de natureza investigativa nacional, o qual deverá ser administrado pela polícia judiciária e exercido pelas autoridades policiais dentro das suas respectivas circunscrições, tendo por fim apurar infrações penais dentro do campo civil bem como de sua própria autoria (Art. 4, do CPP). Segundo Avena (2014, p.169), trata-se de um

conjunto de diligências realizadas pela autoridade policial para obtenção de elementos que apontem a autoria e comprovem a materialidade das infrações penais investigadas, permitindo ao Ministério Público (nos crimes de ação penal pública) e ao ofendido (nos crimes de ação penal privada) o oferecimento da denúncia e da queixa-crime.

Greco Filho (2012) avalia que a atividade que envolve o inquérito é de caráter administrativo, isto é, na medida em que é instaurado pela autoridade policial e onde não se aplica os princípios da atividade jurisdicional, como o contraditório, as nulidades e a publicidade, além de que podem se desenvolver no sigilo se necessário à investigação. Ainda segundo o autor, o inquérito tem também como objetivo a formação da *opinio delicti* do órgão acusador, garantindo ao órgão do Ministério Público ou do querelante que exista prova suficiente do crime e do autor, dando embasamento suficiente para que a Ação Penal possua justa causa.

Entretanto, para Avena (2014), o inquérito não é imprescindível ao ajuizamento da Ação Penal e seu conteúdo pode ser meramente informativo, quando o Ministério Público Federal (MPF) já dispor de elementos necessários ao oferecimento da denúncia ou queixa-crime, a partir de onde pode o mesmo poder ser dispensado. Greco Filho (2012) também argumenta que, sendo uma peça preparatória, de natureza inquisitiva, sua finalidade está relacionada a investigação de um possível fato criminoso e sua autoria, mas não é exatamente uma condição para a Ação Penal, podendo ser substituído enquanto peça de informação por outras fontes, desde que suficientes para sustentar uma acusação, de onde decorre a natureza não obrigatória do inquérito.

O inquérito é, então, um instrumento que apura possíveis crimes e é uma fase investigativa inicial e anterior à Ação Penal propriamente dita, sendo responsável por iniciar

diligências a procura de provas e indícios de crimes que possam indicar a existência de infrações que ocasionarão a postulação da Ação Penal. O inquérito é responsável por providenciar a atividade dos peritos criminais no local em que foi cometido o suposto delito, garantindo que não se alterem o estado das coisas e objetos do local, procedendo a identificação de pessoas e as acareações, garanta a apreensão dos objetos ligados ao fato, colher provas, ouvir o ofendido e o indiciado, dentre outras ações que estejam ligadas a apuração do ocorrido. (Art. 6º, I a X, do CPP).

Sendo assim, é possível perceber que se trata de um conjunto, as vezes bastante complexo, de diligências e exercido por agentes das forças policiais para apurar o fato criminoso e as possíveis pessoas envolvidas, cuja perícias garantirão, através dos elementos investigatórios levantados, fornecer ao órgão responsável os elementos necessários para formar a acusação do crime. O CPP dispõe do seu capítulo 4º ao 23º os procedimentos de atuação do inquérito enquanto instrumento investigativo.

Nos crimes de ação pública, o inquérito poderá ser iniciado: 1) de ofício; 2) mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver capacidade para representa-lo; e 3) através de iniciativa de qualquer indivíduo comum que tenha conhecimento da existência da infração, verbalmente ou por escrito, comunicar a autoridade policial competente para que essa possa mandar instaurar o inquérito, mediante a verificação da procedência das informações (Art. 5º, § 1 a 5, do CPP).

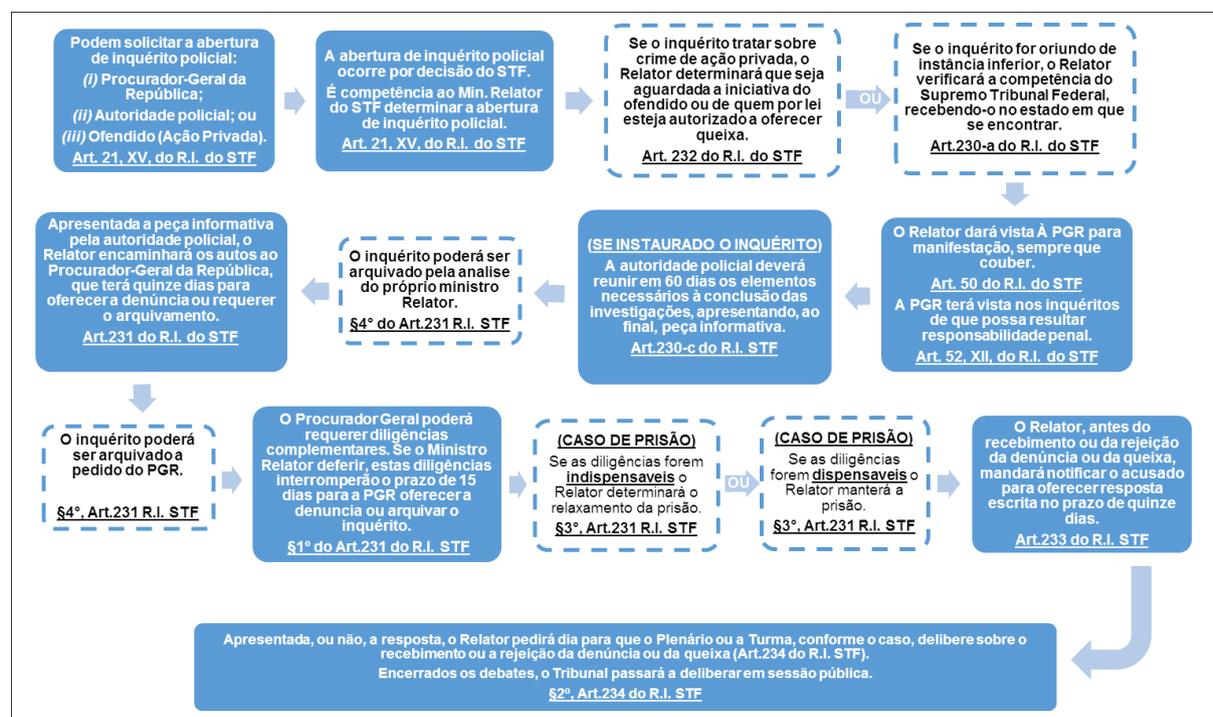
Conforme descrito capítulos acima, no que diz respeito a Jurisdição, no caso de processo penal instaurado para apurar algumas supostas infrações penais praticadas por indivíduos revestidos por cargos públicos ou eletivos com mandato federal, como o Presidente, o Vice-Presidente, Membros do Congresso Nacional, Ministros de estado e Procurador-geral da República, é o STF quem atua como jurado. Contudo, o inquérito policial é analisado por mais duas instituições: a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF), esta última também enquanto instituição jurada na definição final do inquérito.

De acordo com Avena (2014), a Constituição Federal dispõe sobre as Polícias Judiciárias enquanto órgãos responsáveis pela segurança pública a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. A partir do disposto Constitucional, o autor dá ênfase a Polícia Federal e sua função de Polícia Judiciária da União, a qual ficaria responsável por realizar as diligências necessárias no caso de inquéritos baseados em supostos delitos em que haja envolvimento de políticos com mandato a nível federal.

No caso da instauração de inquéritos policiais no STF, o inquérito inicia com a solicitação de um civil particular (ofendido), do ProGR, ou da Polícia Federal ao STF, o qual determina a abertura da peça investigatória. O Ministro Relator sorteado para o caso dará vista à PGR, que atuará junto com o STF como permanente jurado no processo. Se o inquérito for instaurado, a PF terá 60 dias para reunir os elementos necessários à conclusão das investigações, através da análise dos fatos e de diligências, apresentando no final o relatório conclusivo das investigações.

Em seguida, o Ministro Relator encaminhará os autos ao ProGR que se manifestará pelo recebimento da denúncia ou arquivamento em até 15 dias, considerando a ampliação desse prazo se o mesmo requerer diligências complementares e elas forem deferidas pelo Ministro Relator. O Ministro Relator, antes do recebimento ou não da denúncia, mandará notificar o acusado para que apresente defesa em até 15 dias. Se o Relator aceita a defesa, o inquérito é arquivado; se o mesmo recusa a defesa apresentada, o inquérito segue em julgamento na Corte, cuja decisão pode ser de forma monocrática ou levada a plenário. Nesse último caso, o inquérito pode ser condenado ou absolvido desde que haja maioria simples na decisão, ou seja, 6 dos 11 votos dos Juízes. Caso seja condenado, abre-se a Ação Penal e o indivíduo acusado aguardará o julgamento. O tramite do processo segue o Diagrama 1.

Diagrama 1 - Ordem de procedimentos judiciais para a instauração de inquérito policial no Supremo Tribunal Federal.



Fonte: Elaboração do autor, com base no Código de Processo Penal e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF).

Os inquéritos analisados na presente pesquisa estão disponíveis no sítio virtual do STF, a partir do momento em que houve o trâmite da PF até o STF, onde o PGR apresenta à Justiça a denúncia e ela é aceita, sendo sorteado o Ministro relator. Na base de dados estatística disponibilizada no site do STF, estão dispostos 260 inquéritos recebidos pelo STF no período de 2004 a 2015, dentre os quais 57 estão com dados desconhecidos sobre as características e os atores, onde é possível visualizar apenas o ano de autuação (abertura) e algumas informações sobre o andamento das investigações, mas sem informar o nome dos atores que estão identificados apenas com algumas iniciais de vários envolvidos, dado se encontrarem sob sigredo de justiça, isto é, com informações sigilosas e não públicas, o que torna impossibilitada a análise. Dos 260, apenas 203 foram utilizados para as mensurações previstas nesta pesquisa por se tratarem de inquéritos com informações públicas sobre o andamento, sobre as ações do relator e sobre a defesa do autuado, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de inquéritos abertos por descrição. (2004 – 2015)

DESCRIÇÃO DOS DADOS	QUANTIDADE
TOTALIDADE DE INQUÉRITOS	260
INQUÉRITOS COM DADOS DESCONHECIDOS	57
INQUÉRITOS SOB ANÁLISE	203

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Dentre os atores identificados nos inquéritos, é possível perceber que em 161 inquéritos aparecem Deputados Federais envolvidos em suposta prática de delitos, em 41 aparecem Senadores envolvidos, em 4 aparecem Ministros de Estado envolvidos e em 1 inquérito aparece um Juiz Federal, todos envolvidos em supostos delitos praticados durante ou antes o seu mandato. Foi possível identificar também que em mais de um inquérito aparecem nomes de deputados e senadores de forma repetida, demonstrando que muitos deles estão envolvidos em mais de uma denúncia e as vezes juntos em diferentes denúncias.

Dentre os inquéritos com atores conhecidos, foram identificados 119 Deputados Federais, 21 Senadores, 3 Ministros de Estado e 1 Juiz Federal, conforme tabela 3. Além desses, foi possível identificar 2 prefeitos, 1 de Camaçari – BA, em ação conjunta com um

Deputado Federal, e outro de São Joao de Miriti – RJ, em ação conjunta com outro Deputado Federal.

Tabela 3 – Numero de atores identificados por cargo que são investigados em inquéritos. (2004 – 2015)

CARGO	NÚMERO DE ATORES
DEPUTADOS FEDERAIS	119
SENADORES	21
MINISTROS	3
JUÍZ FEDERAL	1

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Contudo, é necessário destacar que é bastante provável que existam muito mais atores envolvidos nos inquéritos analisados, visto que, por várias vezes, em um mesmo inquérito, aparecem vários nomes envolvidos ao lado de outros atores em que ou o nome aparece apenas com as iniciais, ou os nomes não são informados por estarem sob segredo de justiça. Nota-se que, em vários inquéritos, aparecem distintos atores e cargos envolvidos ao mesmo tempo na suposta prática do delito que o inquérito investiga, o que indica que existam muito mais deputados e senadores envolvidos do que os números mencionados acima, visto que, além da congregação de vários cargos, aparecem também alguns atores identificados apenas com as iniciais ao lado de outros que são identificados, porque os seus nomes especificamente aparecem sob segredo de justiça.

Além disso, aparecem por várias vezes, em um mesmo inquérito, muitos nomes de atores que exercem ou exerceram cargos políticos junto com outros atores que não exerceram, mas que estão envolvidos no suposto delito, bem como parentes e amigos desses atores, membros de empresas, funcionários de instituições públicas, prestadores de serviços, etc., acusados de participação no suposto delito praticado pelo denunciado.

Nos inquéritos analisados, os juízes relatores dos inquéritos estão dispostos da seguinte forma:

Tabela 4 – Distribuição dos inquéritos por Ministro do STF.

<i>MINISTRO DO STF</i>	<i>DEPUTADO FEDERAL</i>	<i>SENADOR</i>	<i>MINISTRO DE ESTADO</i>	<i>JUIZ</i>	<i>DESCONHECIDO</i>	<i>TOTAL</i>
<i>CARMEN LUCIA</i>	2	-	-	-	1	3
<i>RICARDO LEWANDOVSKI</i>	11	1	-	-	11	23
<i>CELSO MELLO</i>	13	2	-	-	-	15
<i>DIAS TOFFOLI</i>	18	2	2	-	7	29
<i>EDSON FACHIN</i>	11	7	-	-	3	21
<i>GILMAR MENDES</i>	14	3	-	-	1	18
<i>LUIS FUX</i>	19	5	-	-	4	28
<i>MARCO AURELIO</i>	22	6	1	1	-	30
<i>ROBERTO BARROSO</i>	13	1	-	-	7	21
<i>ROSA WEBER</i>	17	3	-	-	1	21
<i>TEORI ZAVASCKI</i>	18	11	1	-	21	51
<i>TOTAL</i>	158	41	4	1	57	260

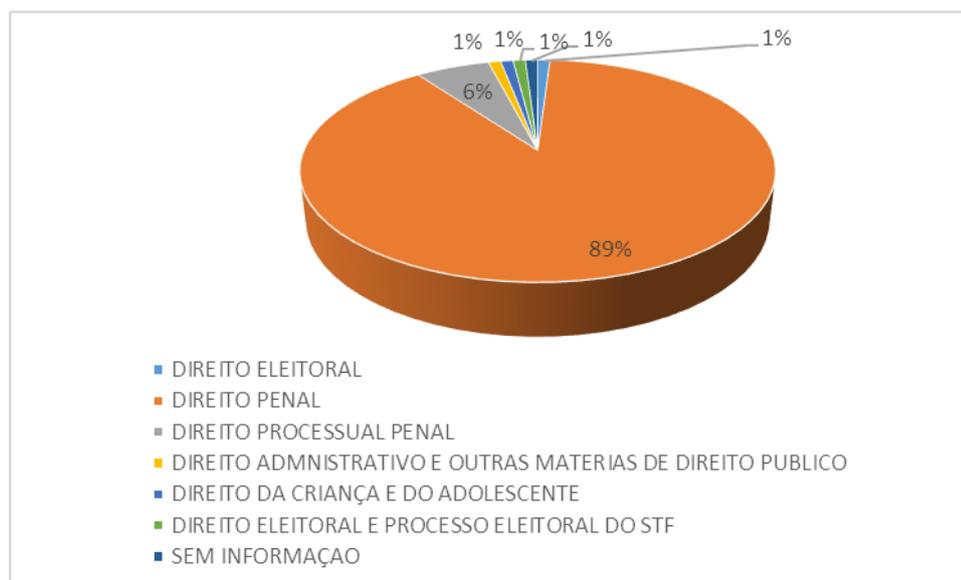
FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

3.2 Tipologia dos delitos: temática penal, classificação e caracterização do crime.

Os supostos delitos pelos quais os denunciado são investigados estão caracterizados pelo STF por matéria penal e divididos em 6 tipos ou assuntos: 1) Direito Eleitoral, 2) Direito Penal, 3) Direito Processual Penal, 4) Direito Administrativo e outras matérias de Direito

Público, 5) Direito da Criança e do Adolescente e 6) Direito Eleitoral e Processo Eleitoral do STF. Alguns dos inquéritos não informam o assunto para o qual foram designados, constando na pesquisa como “sem informação”. A divisão das matérias e a quantidade de inquéritos por matérias estão dispostos em porcentagem no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Divisão dos inquéritos por matéria penal.



FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

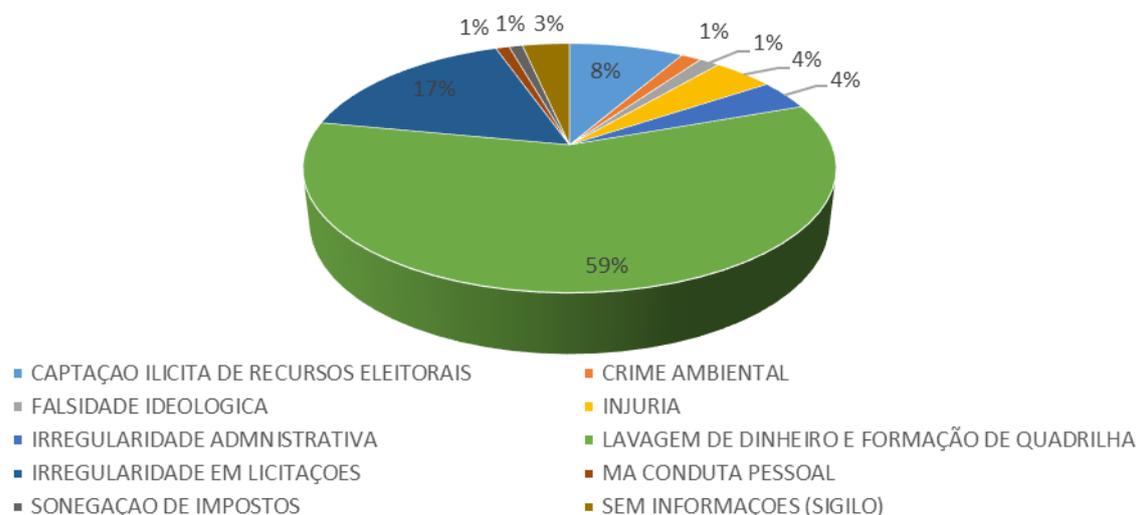
Em cada uma dessas matérias estão dispostos vários tipos de delitos. Por exemplo, no inquérito nº 4129, aberto no ano de 2015, para investigar o senador Valdir Raupp (PMDB – RO), estão relacionados vários tipos de crime, mesmo caracterizado dentro do Direito penal. São crimes como: 1) crimes contra a paz pública/ 2) formação de quadrilha ou bando/ 3) crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral/ 4) peculato. Quando foi pesquisado o motivo da denúncia, foi possível perceber que o mesmo foi investigado pelo motivo de “recebimento de dinheiro como pagamento de influência política para liberação de pagamentos devidos pela Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE a corporações particulares” (STF, DJ, 2015).

Diante dessas informações, foi possível classificar os inquéritos a partir de uma tipificação por motivo da denúncia, onde foram descritas algumas características dos investigados e dos delitos cometidos. Tomando ainda por exemplo o inquérito acima, podemos classifica-lo como “lavagem de dinheiro e formação de quadrilha”, uma vez que o motivo da denúncia permite essa classificação. Sendo assim, a partir dos 203 inquéritos analisados na pesquisa, foi feita a classificação de acordo com o motivo da denúncia, a qual demonstrou haver 9 tipificações diferentes: 1) captação ilícita de recursos eleitorais, 2) crime ambiental, 3) falsidade ideológica, 4) injúria, 5) irregularidade administrativa, 6) lavagem de

dinheiro e formação de quadrilha, 7) irregularidade em licitações, 8) má conduta pessoal e 9) sonegação de impostos. Os que não constam qualquer informação foram classificados como “sem informações”.

A divisão por motivo da denúncia e a quantidade de inquéritos estão dispostos em números inteiros nos gráficos 2 abaixo:

Gráfico 2 – Divisão de inquéritos por motivo da denúncia.



FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

É possível observar no gráfico x acima que a maioria das denúncias envolvem lavagem de dinheiro e corrupção ativa ou passiva. Os casos em que estão envolvidos os atores são episódios onde há desvio de verbas públicas ou parlamentares para beneficiamento pessoal ou de empresa privada, como é o caso do inquérito nº 3704, aberto em 2013 para apurar uma denúncia feita contra o deputado federal João Carlos Bacelar (PR – BA), que teria direcionado grande parte de suas emendas parlamentares para a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), com o objetivo de firmar convênios com Prefeituras do interior da Bahia onde ocorreria a contratação de sua Empresa Brasileira de Terraplanagem e Construções Ltda. (EMBRATEC), o qual, até o momento final de análise da pesquisa não havia chegado a uma decisão final. Outro exemplo é o caso da investigação iniciada no inquérito nº 2116, aberto em 2004 para apurar uma denúncia contra o senador Romero Jucá Filho (PMDB – RR), o qual é investigado por desviar verbas federais ao município de Cantá – RR, tendo beneficiado terceiros e a si próprio por uma parte da soma dos valores. Até o momento final da pesquisa, o inquérito ainda não havia sido julgado e tem grandes chances de prescrever em breve tempo.

Os inquéritos que caracterizam o crime de captação ilícita de recursos eleitorais estão relacionados, por exemplo, a compra de votos e contratação irregular de serviços durante

campanha eleitoral. O inquérito n° 3875, aberto em 2015 para apurar a compra de votos através do oferecimento de vantagens e inserção irregular em programas de governo por parte da deputada federal Sheridan Sterfany Anchieta (PSDB – RR) exemplifica o primeiro caso; e o inquérito n° 3945, aberto também em 2015 para apurar a denúncia contra o deputado federal Valmir Assunção (PT – BA) de contratação irregular de serviços automotivos para campanha eleitoral exemplifica o segundo caso. Ambos estão sem decisão final até a conclusão das análises.

Falsidade ideológica são os inquéritos abertos para apurar denúncias de uso de notas fiscais falsas para justificar recebimento de dinheiro, como é o caso do inquérito n° 4070, aberto para investigar o deputado federal Andrés Sanchez (PT – SP) e a ocultação de documentos públicos, como é o caso do inquérito n° 4148 o Ministro das cidades Gilberto Kassab (PSD – SP). Ambos estão sem decisão final até a conclusão das análises.

Em crimes de irregularidade administrativa estão classificados os inquéritos que tratam, por exemplo, de perseguição de subordinado, como é o caso do inquérito n° 2757, aberto em 2008, para apurar a denúncia contra do deputado federal Bonifácio de Andrada (PSDB – MG) contra essa pratica irregular, supostamente cometida quando ocupava o cargo de chefe do departamento polícia civil SP. Outro exemplo desse tipo de crime seria a utilização indevida de maquinas da prefeitura de Duque de Caxias – RJ para uso privado na pavimentação do condomínio onde residia o deputado federal Washington Reis (PMDB – RJ) naquele município, conforme consta no inquérito n° 3762 aberto em 2013. Este inquérito foi arquivado e volvido a outro foro, por motivo de renúncia do deputado ao cargo em 2017.

Irregularidade em licitações estão classificados os inquéritos como o de n°3621, aberto em 2013, que investigou o deputado Weverton Rocha de Souza (PDT – MA) por ilegalidades na licitação para reforma de um ginásio esportivo em São Luís – MA, onde houve fraude no procedimento administrativo da empresa da qual faz parte o deputado. O deputado e outros investigados se tornaram réus na ação penal que foi aberta no fim das investigações. Também o inquérito n° 4123, aberto em 2015 contra o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB – RJ), para apurar o suposto crime de fraude nas licitações da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB – RJ). O inquérito foi arquivado por ocasião da cassação do seu mandato de presidente da câmara dos deputados em 2016, sendo enviado a outro foro. Os crimes de licitação, em geral, estão também relacionados ao desvio de verbas pelos atores investigados e outras pessoas que tem participação no crime.

Sonegação de impostos são os crimes onde os atores, como o deputado federal Luís Henrique Resende (PT do B – MG), são investigados por omissão na prestação de contas. No inquérito nº 3500, aberto em 2012, o deputado é investigado por omissão na prestação de contas eleitoral sobre a real movimentação financeira efetuada pelo diretório do seu partido naquele Estado, no exercício de 2008, bem como o eventual desvio e apropriação de valores. Também são investigados atores com mandato que nem sempre praticam crime dentro da sua função parlamentar, mas sim por supostas práticas criminosas relacionados a sua vida pessoal, sendo julgados no STF em razão do cargo. É o caso do deputado federal Jacob Alfredo Kaefer (PSDB – PR), no inquérito nº 3809 de 2013, investigado por deixar de efetuar o pagamento dentro do prazo do recolhimento de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), na qualidade de Diretor Presidente da empresa Diplomata S/A Industrial e Comercial. Ambos os inquéritos seguem em andamento.

Os crimes ambientais são os relacionados a destruição de áreas verdes, como florestas e área de mata. É o caso do inquérito nº 4156, aberto em 2015 para apurar crimes contra a flora por destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente ou provocar incêndio em mata ou floresta e cortar ou transformar em carvão madeira de lei por ocasionado pelo deputado federal Valdir Luiz Rossoni (PSDB – PR).

Injúria estão classificados os crimes de injúria, calúnia e difamação em canais virtuais ou outros meios de informação e apologia ao crime. É o caso do inquérito nº 3932 de 2014 que investiga o deputado federal Jair Messias Bolsonaro (PP – RJ) por incitação ao crime de estupro direcionada à deputada federal Maria do Rosário (PT – RS). O STF aceitou receber a denúncia e abriu ação penal contra o deputado. Também é o caso do inquérito aberto em 2013 de nº 3688, aberto para apurar a denúncia de difamação por parte do deputado federal Fabio Ricardo Trad (PMDB – RS), que teria difundido, em sua página pessoal no site Twitter, afirmações dúbias e ofensivas à honra do interpelante radialista Alcides Jesus Peralta Bernal. O inquérito foi arquivado pelo fato de o relator Dias Toffoli interpretar que “o Código de Processo Penal não disciplina o procedimento do pedido de explicações.” (STF, DJ, 2014)

Nos crimes por má conduta pessoal estão os inquéritos de nº 3533, de 2012, e o de nº 3904, de 2014, os quais apuram práticas delituosas que não estão relacionadas a função parlamentar, mas sim a má conduta do parlamentar na vida pública. No primeiro inquérito, é investigado o senador Gladson Lima Cameli (PP – AC) por dirigir embriagado; e, no segundo

inquérito, é investigado o deputado federal Marco Antônio Tebaldi (PSDB – SC) por desacato. No primeiro foi recebida a denúncia e o segundo segue em andamento.

Não é o objetivo da presente pesquisa, mas considera-se que seria bastante interessante propor para novas pesquisas estabelecer investigações sobre as causas, as motivações e as principais falhas a nível institucional e de controle e fiscalização por parte dos órgãos de Estado e da própria sociedade civil que permitem que esses tipos de delitos ocorram, observando as condições em que eles ocorrem.

Dentre os cargos públicos, a divisão por motivo da denúncia e a quantidade de inquéritos em que cada cargo está envolvido estão dispostos nos gráficos 3, 4 e 5 abaixo:

Gráfico 3 – Divisao por motivo da denuncia - Deputados Federais.

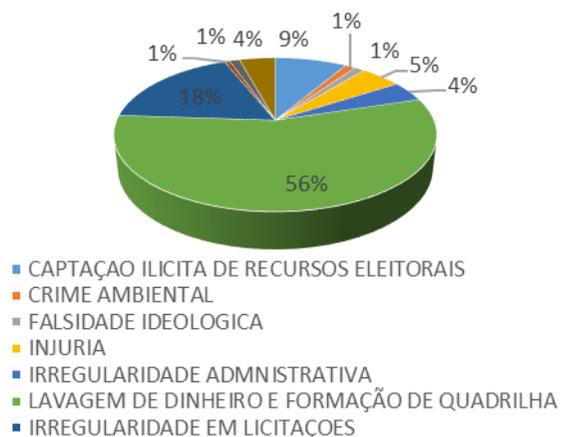
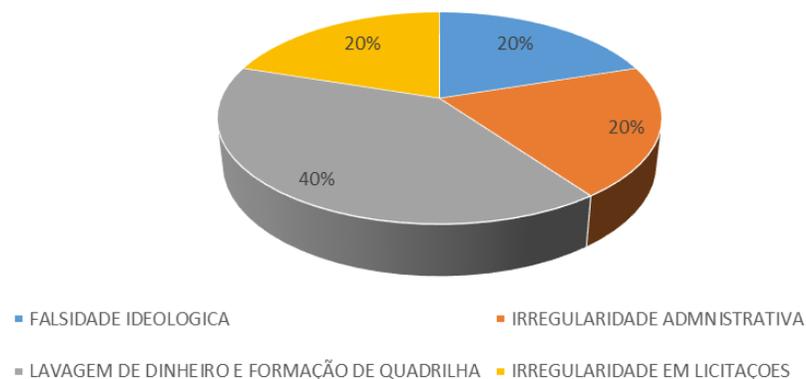


Gráfico 4 – Divisao por motivo da denuncia - Senadores.



Gráfico 5 - Divisao por motivo da denuncia - Ministros de Estado e Juiz Federal.



FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Dentre os inquéritos analisados na pesquisa, alguns revelam denúncias que ganharam ampla repercussão midiática, ora pela gravidade do delito, como são as denúncias de corrupção da operação lava-jato envolvendo a Companhia Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) e seus desmembramentos, ora pela fama que obteve o acusado no cenário político nacional, como são as denúncias já apresentadas de injúria, por exemplo, contra o deputado federal Jair Messias Bolsonaro.

Um exemplo com essas características foi o inquérito de nº 4112 de 2015, aberto para apurar denúncias contra o senador Fernando Collor de Mello (PTC – AL) de corrupção passiva, peculato, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro na operação lava-jato. A revista *Época* (2017) tornou pública a notícia em abril de 2017, descrevendo o inquérito ainda inconcluso e noticiando sobre o suposto envolvimento do senador no esquema de intermediação de contratos entre a BR Distribuidora com a empresa Laginha Agro Industrial, que pertence ao ex-deputado João Lyra (PSD-AL).

O ex-diretor da Petrobras e também da BR Distribuidora Nestor Cerveró, em delação premiada, teria informado sobre a realização de contratos entre a BR Distribuidora e a empresa Laginha Agro Industrial que pertencera ao ex-deputado João Lyra (PSD-AL). O contrato incidia “no valor de R\$ 5 milhões e uma linha de crédito de R\$ 2,2 milhões”, onde tais contratos teriam sido acordados “sem a exigência de garantia compatível, o que gerou um dano ao Erário de aproximadamente R\$ 9 milhões”. A revista noticia ainda que a contratação “só foi possível após intervenção direta do senador Fernando Collor a fim de favorecer a empresa do ex-deputado Lyra, segundo o relatório”. A notícia da revista *Época* conclui que a PF considerou que “após a atuação incisiva do senador, as contratações da BR Distribuidora envolvendo a Laginha não consideraram pareceres jurídicos e nem consultas técnicas” que teriam por objetivo apontar possíveis fragilidades e danos ao Erário nas negociações.

Outra denúncia relacionada a operação lava-jato foi a contra o deputado federal Eduardo da Fonte (PP – PE), cujo inquérito de nº 3998 de 2015 foi instaurado para apurar a denúncia de corrupção passiva, por suposto envolvimento num esquema de oferecimento de propina para que a CPI da Petrobras não chegasse a um resultado adequado. Um blog do site UOL (2017) publicou a informação de que a Procuradoria Geral da República (PGR), “com base na delação do ex-diretor de abastecimento da Petrobras Paulo Roberto Costa, acusava Eduardo da Fonte de ter intermediado o repasse de 10 milhões de reais ao então ex-presidente do PSDB, Sergio Guerra”, objetivando imprimir sua influência na obstrução e na interrupção da CPI da Petrobras no senado em 2009.

O inquérito seguia em andamento e foi arquivado após a conclusão das análises da presente pesquisa, porque, segundo o blog, os Ministros do STF encontraram erros na delação de Paulo Roberto Costa e levaram em consideração alguns documentos apresentados pela defesa do deputado acusado, assinados inclusive por Sergio Guerra, apontando já na época possíveis irregularidades dentro da Petrobras.

Um caso extraparlamentar observado na pesquisa foi a denúncia apresentada contra um juiz federal, cujo inquérito foi aberto no STF oriundo do Estado do Rio Grande do Norte, para apurar possíveis vendas de sentenças. É o caso do Juiz da 1º vara cível da Comarca de Ceará-Mirim, região metropolitana de Natal (RN), José Dantas de Lira, discriminado no inquérito de nº 4132 de 2015. O inquérito segue em andamento no STF, mas o Juiz foi condenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela aposentadoria compulsória do Juiz. (G1 - GLOBO, 2017).

De acordo com as informações disponíveis no Novo Notícias (2017), o processo que envolve o juiz destaca o crime de receber vantagens indevidas pela concessão de liminares para a ampliação das margens de consignação de salários a servidores públicos, violando a lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) e o Código de Ética da Magistratura Nacional.

De acordo também com a publicação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (2017), o processo tramitou junto ao TRN devido ao foro por prerrogativa de função do Juiz de Direito, contudo, após o deferimento de medidas investigatórias, bem como da determinação do afastamento cautelar do Magistrado de suas funções, “mais da metade dos membros do Tribunal de Justiça potiguar declarou-se suspeita nos autos, razão pela qual houve o declínio de competência e o processo foi deslocado para o STF.”

3.3. O desempenho do STF no julgamento dos inquéritos (2004 – 2015)

Considerando os 203 inquéritos no período de 2004 – 2015, o desempenho do STF, em termos de decisões, foi medido: 1) na análise proporcional entre o número de decisões finais dos relatores efetivadas em relação a quantidade total de inquéritos abertos; e 2) na análise proporcional entre os inquéritos abertos e os inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação. Em todas as subseqüentes análises foram analisados, simultaneamente, os inquéritos movidos contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado.

Dos dados obtidos, o número total de inquéritos que receberam decisões finais dos relatores foi de 58 (28,5%) dentro do universo de 203 (100%) dos inquéritos, dentre os quais 13 (22,4%) inquéritos indicam que foram aceitas as denúncias, abrindo ação penal, e 45 (77,5%) das denúncias foram arquivadas. Dos 203 inquéritos, 4 (0,21%) estão sob sigilo de Justiça de onde não foi possível verificar o andamento e a decisão final obtida. A maior parte 141 (69,4%) dos 203 inquéritos ainda seguem em andamento. Os resultados estão dispostos na tabela 5:

Tabela 5: Proporção numérica obtida na amostragem por tipo de julgamento.

<i>TIPO DE JULGAMENTO</i>	<i>QUANTIDADE DE INQUÉRITOS</i>	<i>%</i>	<i>TIPO DE DECISÃO FINAL</i>	<i>QUANTIDADE DE INQUÉRITOS</i>	<i>%</i>
<i>INQUÉRITOS QUE RECEBERAM DECISÕES FINAIS</i>	58	28,5	ABRIU AÇÃO PENAL	13	22,4
			ARQUIVADO	45	77,5
<i>INQUÉRITOS EM ANDAMENTO</i>	141	69,4	-	-	-
<i>INQUÉRITOS EM SEGREDO DE JUSTIÇA</i>	4	0,21	-	-	-
<i>TOTAL</i>	203	100%	-	58	100%

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Dentre os arquivamentos efetuados, é possível observar que os principais motivos foram: ausência de infração penal: 27 (60%) inquéritos, por renúncia ao mandato: 9 (20%) inquéritos, prescrições: 4 (8,8%) inquéritos, mudança de foro (término de mandato, perda mandato e não reeleição): 3 (6,66%) inquéritos, e outros motivos (não disciplina pedido de explicação e o acusado se retratou): 2 (4,4%) inquéritos.

Com relação aos arquivamentos, é possível observar que a maioria dos arquivamentos foram decididos pelo magistrado correspondente e por motivo de renúncia ao mandato e, em menor número, os inquéritos prescreveram. Isso permite proceder a reflexão de que o número de renúncia ao mandato 9 (20%) é bastante baixo para o universo em análise, mas permite afirmar que existe a possibilidade de os investigados terem uma predisposição a renunciar ao mandato quando percebem que serão alvo de uma ação penal. Além disso, é possível também analisar que seria mais plausível considerar esse dado quando são abertas as ações penais para analisar se o número aumenta, o que poderia apontar de fato que quando o réu percebe que existe grandes chances de ser condenado ele tende a renunciar ao mandato para ter seu

processo enviado para instâncias inferiores e ter então a investigação recomeçada nessa jurisdição, o que permitiria a ele, então, recorrer para as outras instâncias e, assim, atrasar e até inviabilizar que sua condenação ocorra dadas as chances de prescrição.

Outra análise de desempenho institucional em termos de decisões foi avaliado na análise proporcional entre a quantidade de inquéritos abertos e a quantidade que chega a uma decisão final dos relatores por ano de abertura, cujos números estão dispostos na tabela 6.

Tabela 6: Proporção de Inquéritos abertos e inquéritos que tiveram decisão por ano de abertura.

<i>ANO DE ABERTURA</i>	<i>INQUÉRITOS ABERTOS</i>	<i>INQUÉRITOS QUE TIVERAM DECISÃO</i>	<i>MÉDIA DE INQUÉRITOS JULGADOS</i>	<i>%</i>
2004	1	0	0,5	0
2006	2	1	1,5	50
2007	2	2	2	100
2008	2	0	1	0
2009	6	3	4,5	50
2010	5	1	3	20
2011	22	9	15,5	8,18
2012	14	3	8,5	21,4
2013	35	12	23,5	34,2
2014	14	3	8,5	21,4
2015	100	24	62	24
TOTAL	203	58	329,18	29,92%

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

A partir dos dados da tabela 6, é possível perceber que o STF, apenas quando julgou poucos inquéritos, conseguiu chegar a uma decisão em relação a todos ou metade dos inquéritos abertos, como é possível observar para os anos de 2006, 2007 e 2009. Inversamente, na maioria dos casos, esse número raramente chega próximo de 35 % de inquéritos que tiveram decisão, como demonstra os demais anos e, em especial, o ano de 2013. É notória a queda desse desempenho quando há um aumento considerável no número de abertura dos inquéritos, como por exemplo no ano de 2015, quando foi iniciada a *operação lava-jato*. Portanto, podemos dizer que, em 11 anos, o melhor desempenho de decisões da instituição foi para os inquéritos abertos no ano de 2013, embora inferior a 35 %, dos inquéritos que chegaram a um julgamento. Como desempenho total, a instituição chegou a

decisão de 29,92% dos 203 inquéritos considerados em todo o período (desconsiderados os que estão sob sigilo de justiça), o que equivale, portanto, a um desempenho inferior a 30% do total na proporcionalidade entre inquéritos abertos e inquéritos que tiveram decisão.

Na análise sobre celeridade processual, é necessário considerar ainda os dados dispostos acima, de onde é possível perceber que, dentre os 203 inquéritos considerados no período de 2004 a 2015, a maioria, ou seja, 141 (69,4%) inquéritos, seguem em andamento até a data em que foram concluídas as análises da base de dados (Maio/2017), muito embora seja necessário considerar que alguns desses inquéritos já tenham obtido decisões finais dos relatores até o período atual, uma vez que a atuação dos relatores dos processos segue fluxo contínuo.

Contudo, até a conclusão das análises de dados da presente pesquisa, foi possível analisar o desempenho do STF em termos de celeridade a partir: 1) do índice de desempenho elaborado pelo autor, mensurando o número de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação, considerando uma escala qualitativa de desempenho; e 2) da análise do tempo de tramitação entre a abertura do inquérito e o menor tempo de registro individual para se chegar a uma decisão final, ou seja, o inquérito que chegou a um julgamento em menor tempo, considerando o ano da sua atuação.

O índice de desempenho foi uma elaboração feita pelo autor e teve como base o Código de Processo Penal, que prevê um tempo máximo de 10 a 30 dias de apuração da denúncia, considerando o estado de prisão ou liberdade do investigado, conforme o seu

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela. (CPP, 1941, p.3)

Considerando o determinado no CPP, o objetivo é avaliar o desempenho do STF para o período total analisado. Considera-se que o índice permite uma avaliação qualitativa por escala a partir do registro numérico da porcentagem de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação, o que permite analisar o maior número de ocorrências em que os inquéritos chegaram a uma decisão final. Ponderamos a possibilidade de a maioria dos inquéritos extrapolarem o período determinado no CPP e construímos um índice que vai da escala Ótimo (0 a 1 ano), Bom (1 a 2 anos), Razoável (2 a 3 anos), Ruim (3 a 4 anos), Muito Ruim (4 a 5 anos) e péssimo (a partir de 5 anos).

Os resultados permitem analisar o maior número de ocorrências em que os inquéritos chegaram a uma decisão final, cujos resultados podem ser observados na tabela 7.

Tabela 7: Índice de desempenho do número de inquéritos que tiveram decisão por tempo de tramitação (2004 – 2015)

TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)	NUMERO DE INQUÉRITOS QUE TIVERAM DECISÃO	PORCENTAGEM	ÍNDICE DE DESEMPENHO
0 A 1	2	3,44	ÓTIMO
1 A 2	20	34,4	BOM
2 A 3	10	17,2	RAZOÁVEL
3 A 4	7	12,06	RUIM
4 A 5	5	8,6	MUITO RUIM
A PARTIR DE 5	14	24,3	PÉSSIMO
TOTAL	58	100,00	-

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Na análise dos dados, é possível perceber que os números apontam que o melhor índice de desempenho institucional foi considerado como **BOM**, na medida em que a maioria dos inquéritos no período total considerado teve decisão entre 1 e 2 anos. Entretanto, é necessário considerar que, dos 20 inquéritos que tiveram decisão, 17 foram inquéritos abertos no ano de 2015, ou seja, no início da *operação lava-jato*, a qual consideramos como um fator de grande impacto na mensuração dos dados, uma vez que há um aumento na velocidade de julgamento desses inquéritos em função das pressões sociais e políticas, da mídia, do contexto de mudanças e agitações políticas, da descoberta de vários episódios de práticas de corrupção, do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, dentre outros fatores que impactaram enquanto exigências por soluções da parte do Poder Judiciário e do STF.

Se levarmos em consideração a pressão provocada por esses fatores na instituição, veremos que, somente a partir de 2015, o STF melhorou o seu desempenho atingindo um bom índice e que, sem a consideração desses fatores, o maior número alcançado pela instituição foi como índice **PÉSSIMO**.

Outra análise que pode conformar com os dados da tabela 7 acima foi a que considera a avaliação entre o menor tempo de decisão registrado para um inquérito em relação ao ano de abertura, cujos resultados estão dispostos na tabela 8 a seguir.

Tabela 8: Maior e menor tempo de decisão final por ano de abertura do inquérito.

ANO DO INQUERITO ABERTO	NUMERO DE INQUERITOS ABERTOS	NUMERO DE INQUERITOS QUE RECEBERAM DECISÕES FINAIS	MENOR ANO DE DECISÃO REGISTRADO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)	MAIOR ANO DE DECISÃO REGISTRADO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)
2004	1	0	-	-	-	-
2005	0	0	-	-	-	-
2006	2	1	2011	5	2011	5
2007	2	2	2016	9	2016	9
2008	2	0	-	-	-	-
2009	6	3	2015	6	2016	7
2010	5	1	2016	6	2016	6
2011	22	9	2013	2	2017	6
2012	14	3	2016	4	2017	5
2013	35	12	2014	1	2017	4
2014	14	3	2016	2	2017	3
2015	100	24	2016	1	2017	2
TOTAL	203	58	-	-	-	-

FONTE: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Conforme o achado na tabela 8, é possível perceber que, em termos de celeridade para o período total que vai de 2004 a 2015 e considerando os anos com os maiores tempos de tramitação, o menor tempo de decisão registrado para um inquérito foi de 2 anos para ter uma decisão final, como demonstra o ano de 2015 na tabela, considerando a existência de alguns que chegaram em poucos meses. Devemos considerar, conforme discutido em linhas acima, a pressão exercida pelos vários setores da sociedade diante do contexto político na passagem para esse ano. Mas, além disso, é possível perceber que o STF, até o ano de 2012, chegou a precisar de no mínimo 5 anos para chegar a decisão final de um único inquérito e, a partir de 2013, esse número tendeu a reduzir para 4, 3 e 2 anos nos anos subsequentes.

Não foi possível na presente pesquisa precisar as causas para essa mudança, o que exige estudos mais aprofundados em termos quali-quantitativos. Entretanto, diante do exposto na tabela, podemos perceber que, embora a maioria dos casos aponte que não houve uma tendência à prescrição, apenas nos anos 2013, 2014 e 2015 houve uma redução no tempo mínimo de tramitação para que um inquérito chegasse a uma decisão final. Sendo assim, de 2004 a 2012, o órgão tendeu a demorar entre 5 e 9 anos para chegar a decisão final de um inquérito e, a partir de 2013, esse número reduziu para 2 e 4 anos.

Em termos de registro de tramitação registrado no período total, podemos afirmar então que, dentre os inquéritos que chegaram a uma decisão final, o STF demorou na maioria do período considerado de 9 a 5 anos para ter uma decisão final e o tempo médio para o período total da análise foi de 5 anos. Dentre a totalidade de dados analisado, foi possível encontrar o inquérito que teve maior período de tramitação, registrando 13 anos e 1 mês, envolvendo o senador Romero Jucá (PMDB – RO), tendo o mesmo iniciado em 2004 sem prescrição e seguindo em andamento até a data de conclusão das presentes análises.

3.4 O desempenho dos Ministros: inquéritos em andamento e decisão final.

Considerações sobre a análise dos dados

As análises subsequentes foram construídas a partir da comparação do desempenho dos Juízes no julgamento dos inquéritos relacionados aos partidários da coalizão presidencial com o julgamento dos de políticos investigados que não fazem parte da coalizão, a partir de três pontos centrais: 1) tipo de decisão final; e 2) tempo de tramitação para os casos que

tiveram decisão e 3) inquéritos que permanecem sem decisão final. Esses três parâmetros permitirão verificar se os Juízes indicados tenderam a beneficiar a base aliada com decisão final mais favorável, com menos tempo de tramitação e com um maior número de casos que seguem sem decisão final, o que poderia demonstrar indícios de obstrução, no sentido de levar esses casos a prescrição, quando comparados aos não-aliados.

Contudo, sobre os inquéritos, foi necessário considerar uma alternativa metodológica em função dos dados disponíveis neles. Cada inquérito foi desagregado, de forma que foram considerados os investigados ao invés dos próprios inquéritos em todas as subsequentes análises, uma vez que foram encontrados vários inquéritos que continham denúncias contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado ao mesmo tempo. O objetivo de considerar os investigados ao invés dos inquéritos é evitar a duplicidade de inquéritos, em função dessa repetição de mais de um investigado. A partir dessa desagregação, cada ator identificado foi classificado segundo aliado e não aliado.

Conforme discutido em capítulo anterior, os atores ligados foram mapeados a partir dos dados disponíveis nos inquéritos dispostos no site do STF, a partir de onde foram identificados os aliados e não-aliados em função da sua relação com o presidente e os partidos que formam a base da sua coalizão. Novamente usando o quadro 3 (p. 61) do presente trabalho, podemos observar as indicações presidenciais e os partidos que compõem a base governamental dos presidentes eleitos.

MINISTRO E ANO DA INDICAÇÃO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
CELSO DE MELLO	1989	JOSÉ SARNEY (PMDB)	PMDB/PFL (DEM)
MARCO AURÉLIO	1990	FERNANDO COLLOR (PRN)	PRN/PDS (PP)/PL (PR)/PTB/ PFL (DEM)/PJ (PTC)
GILMAR MENDES	2002	FHC (PSDB)	PSDB/PFL (DEM)/PTB/PMDB/PDS (PP)
CARMEN LUCIA	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
RICARDO LEWANDOWSKI	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT

MINISTRO E ANO DA INDICAÇÃO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
DIAS TOFFOLI	2009	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
LUIS FUX	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
ROSA WEBER	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
TEORI ZAVASCKI	2012	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
LUÍS ROBERTO BARROSO	2013	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
EDSON FACHIN	2015	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

Análise do desempenho

Tipos de decisão.

Sobre os tipos de decisão final, foi avaliada a hipótese de que os Ministros tendem a dar decisões finais mais favoráveis (arquivamento) aos investigados que compõem a base governativa dos respectivos presidentes que os indicaram ao cargo. Os resultados da análise estatística confirmam a hipótese, através da análise de frequência (figura 1) e do Teste Qui-quadrado de Pearson (tabela 1), confirmando que os valores $P\text{-Value} = 0.030$ são significativos.

Conforme disposto na tabela 9, é possível observar que a proporção de decisão final do tipo arquivamento (28; 47,5%) ocorrem em maior proporção aos investigados que compõem a base governativa dos respectivos presidentes (base aliada), do que no grupo de

investigados que não são da base aliada (17; 28,8%). De igual modo, conforme disposto na figura 1, a análise das frequências também confirma a hipótese, na medida em que o número de arquivamento é maior entre a base aliada, considerando o total de casos para cada tipo de decisão final.

Tabela 9: Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e a Coalizão Presidencial.

Tipo de decisão	Base Aliada (Coalizão Presidencial)				Total	
	Sim		Não		n	%
	n	%	n	%		
Abertura de Ação Penal	13	22,0	1	1,7	14	23,7
Arquivamento	28	47,5	17	28,8	45	76,3
Total	41	69,5	18	30,5	59	100,0

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

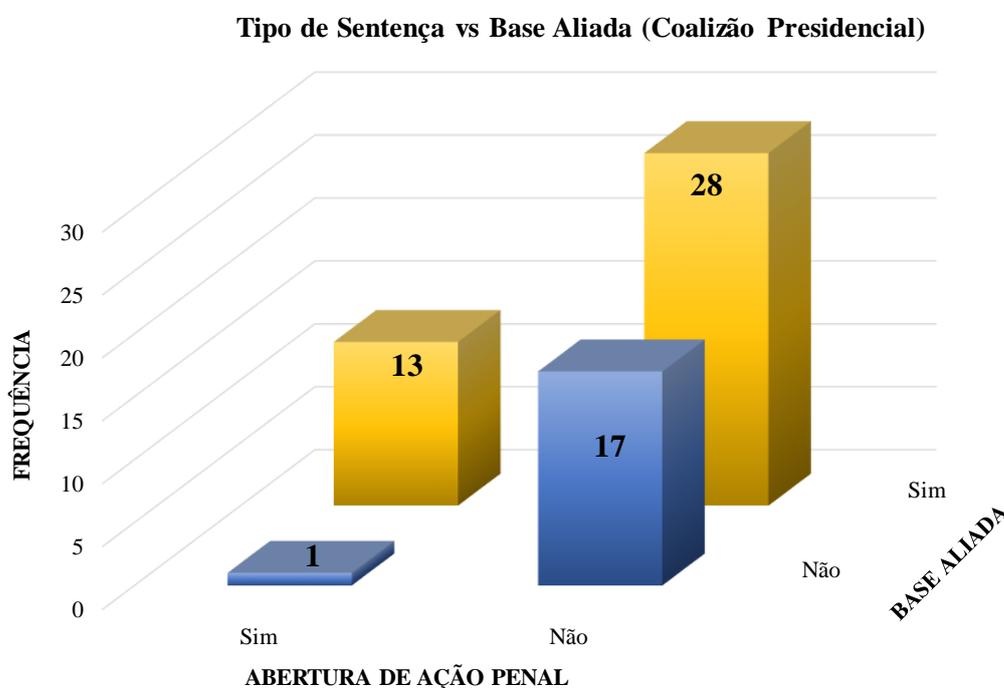
(1) Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05).

Chi-Sq = 4.727; DF = 1; P-Value = 0.030*

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05).

Figura 1: Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e a Coalizão Presidencial.



Entretanto, uma análise se faz pertinente. Ela diz respeito aos dados relacionados ao número de condenações (abertura de ação penal), que também se concentra entre os aliados.

Sobre esse fator, é necessário observar que, considerando a sua totalidade, esta representa apenas 23,7% dos casos que obtiveram decisão, enquanto que mais de 70% dos casos decididos se referem ao arquivamento. Esperava-se que a proporção entre aliados e não aliados ocorresse sem diferença significativa; entretanto, se comparada, verifica-se que 47,5% dos arquivamentos são da base aliada, que acaba por se constituir na análise mais relevantes entre as duas.

Tipos de decisão: distribuição por Ministro.

Os resultados que seguem demonstram como se distribuem os tipos de decisão por Ministro. Verifica-se, na tabela 10, que há diferença significativa ($p < 0.10$) entre as frequências dos tipos de decisão em função de cada relator, de forma que, com exceção do relator Ministro Teori Zavascki, cuja maior proporção das decisões foi para abertura de ação penal, e do Ministro Lewandowski, que teve proporções iguais, todos os outros relatores concentraram suas decisões do tipo arquivamento, o que também pode ser observado na figura 2.

Tabela 10: Distribuição dos tipos de decisão dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.

Relator	Tipo de decisão						Total	
	Abertura de Ação Penal		Arquivamento		Segue em Andamento			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ministro Carmen Lúcia	0	0,0	1	50,0	1	50,0	2	0,9
Ministro Celso de Mello	0	0,0	6	37,5	10	62,5	16	7,4
Ministro Dias Toffoli	0	0,0	4	19,0	17	81,0	21	9,7
Ministro Edson Fachin	1	5,6	3	16,7	14	77,8	18	8,3
Ministro Gilmar Mendes	0	0,0	4	25,0	12	75,0	16	7,4
Ministro Lewandowski	2	16,7	2	16,7	8	66,7	12	5,5
Ministro Luiz Fux	1	4,2	7	29,2	16	66,7	24	11,1
Ministro Marco Aurélio	2	6,9	9	31,0	18	62,1	29	13,4
Ministro Roberto Barroso	0	0,0	0	0,0	15	100,0	15	6,9
Ministro Rosa Weber	1	5,0	3	15,0	16	80,0	20	9,2
Ministro Teori Zavascki	7	15,9	6	13,6	31	70,5	44	20,3
Total	14	6,5	45	20,7	158	72,8	217	100,0

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

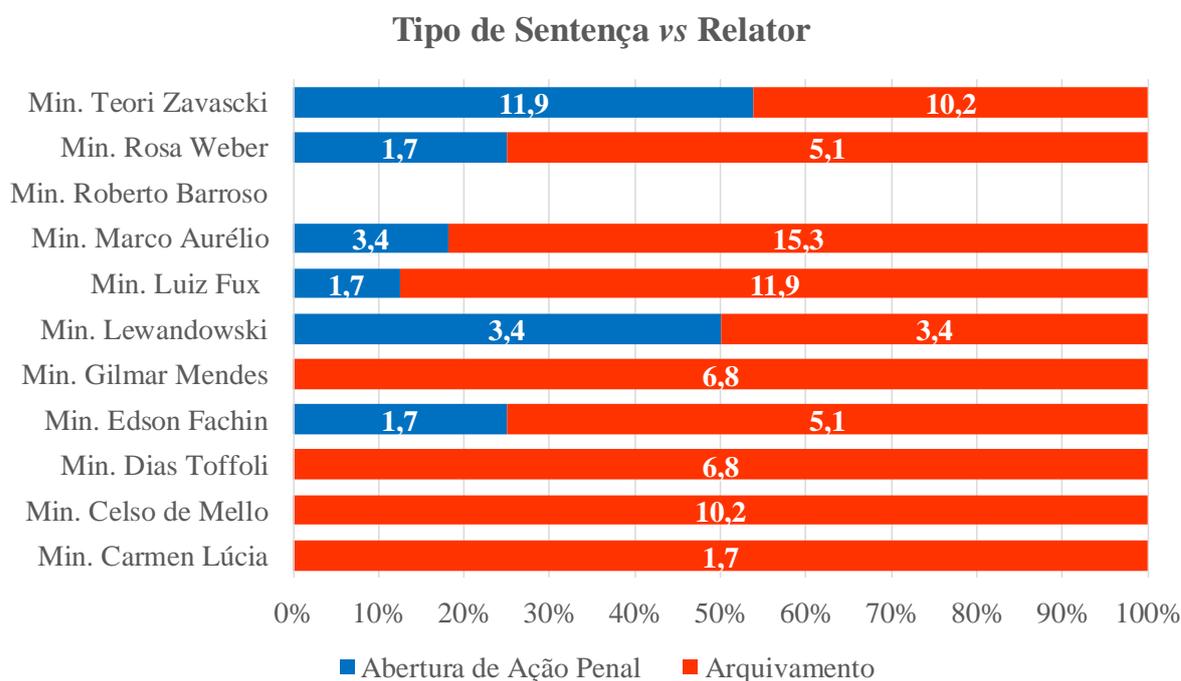
⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.10).

Chi-Sq = 30.4443; DF = 20; P-Value = 0.0683*

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.10$).

Figura 2: Distribuição de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.



É possível observar ainda que, conforme tabela 11 abaixo, quando estão dispostas as informações de forma comparativa, nota-se que, para os casos da base aliada, é possível identificar que a maioria das decisões são do tipo arquivamento, exceto no caso do Ministro Teori Zavascki, o qual a maioria das decisões foram abertura de ação penal para esse grupo (7; 70%). Observando os demais juízes, verifica-se que há um padrão de casos onde o arquivamento para os atores da base aliada predomina.

Tabela 11: Distribuição dos casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo o tipo de decisão e o relator.

Base Aliada	Relator	Tipo de decisão (n = 59)				Total	P-Valor
		Abertura de Ação Penal		Arquivamento			
		n	%	n	%		
	Min. Carmen lúcia	0	0,0	1	100,0	1	2,4
	Min. Celso de Mello	0	0,0	4	100,0	4	9,8
	Min. Dias Toffoli	0	0,0	2	100,0	2	4,9
	Min. Edson Fachin	1	25,0	3	75,0	4	9,8
SIM ⁽¹⁾ (n = 41)	Min. Gilmar Mendes	0	0,0	3	100,0	3	7,3
	Min. Lewandowski	2	50,0	2	50,0	4	9,8
	Min. Luiz Fux	1	20,0	4	80,0	5	12,2
	Min. Marco Aurélio	1	25,0	3	75,0	4	9,8
	Min. Rosa weber	1	25,0	3	75,0	4	9,8
	Min. Teori Zavascki	7	70,0	3	30,0	10	24,4

0.0921*

Base Aliada	Relator	Tipo de decisão (n = 59)				Total	P-Valor
		Abertura de Ação Penal		Arquivamento			
		n	%	n	%		
	Total	13	22,0	28	47,5	41	69,5
NÃO ⁽²⁾ (n = 18)	Min. Celso de Mello	0	0,0	2	100,0	2	11,1
	Min. Dias Toffoli	0	0,0	2	100,0	2	11,1
	Min. Gilmar Mendes	0	0,0	1	100,0	1	5,6
	Min. Luiz Fux	0	0,0	3	100,0	3	16,7
	Min. Marco Aurélio	1	14,3	6	85,7	7	38,9
	Min. Teori Zavascki	0	0,0	3	100,0	3	16,7
	Total	1	1,7	17	28,8	18	30,5

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.10).

(1) Chi-Sq = 14,9582; DF = 9; P-Value = 0.0921*

(2) Chi-Sq = 1,9825; DF = 5; P-Value = 0.8516*

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.10).

As análises também revelaram uma tendência de os juízes do STF tomarem decisões do tipo monocrática ao invés de decisões em turma para os 58 inquéritos que tiveram decisão, sendo que, desses 58, 35 decisões foram do tipo monocráticas e 23 em turma. Há uma tendência desse tribunal de tomar decisões onde apenas um relator decide quando comparadas às decisões em plenário. Em relação ao tipo das decisões, nota-se uma tendência a abertura de ação penal ser do tipo em turma e arquivamento ser do tipo monocrática, onde todas as decisões que envolvem ação penal foram decididas em plenário (13/13; 100%) e todas as decisões que envolvem arquivamento foram decididas por apenas o Ministro relator (35/35 100%).Dentre os juízes que decidem mais monocraticamente, os que mais decidiram foram os juízes Celso de Mello, Luiz Fux e Marco Aurélio, com 6 decisões para cada.

Tempo de tramitação.

As análises subsequentes demonstram os resultados relativos a hipótese de que os Juízes indicados demoram menos tempo para chegar a uma decisão nos casos (investigados) que compõem a base governativa dos respectivos presidentes que os indicaram ao cargo. O objetivo dessa análise é observar se isso demonstra a existência de indícios de que os juízes tendem a demorar menos tempo a análise dos casos desses atores, evidenciando uma atenção maior dada a esses casos quando comparados aos demais e considerando o padrão de decisões favoráveis a esses atores, isto é, considerando a tendência já observada ao arquivamento.

A análise dos dados demonstrou que os juízes, de fato, demoram menos tempo para se chegar a uma decisão e, quando chegam, a tendência é arquivar esses casos de investigados. Conforme se verifica na tabela 12 e na figura 3, o grupo de investigados que compõem a base aliada apresentou tempo médio de tramitação menor ($\mu = 35,8 \approx 36$ meses), se comparado com o tempo médio do grupo de investigados que não faz parte da base aliada ($\mu = 44,1 \approx 44$ meses), conforme aponta a figura 3.

Ressalta-se ainda que, além dos processos da base aliada apresentarem um tempo médio menor de tramitação, a proporção de casos da base aliada é significativamente maior ($n = 140$) do que o número de casos do grupo que não é da base aliada ($n = 77$). Isto significa dizer que, devido ao elevado volume de processos de investigados da base aliada, esperava-se que o tempo médio de tramitação fosse maior do que dos investigados que não são da base aliada, porém ocorre o contrário.

Tabela 12: Distribuição do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.

Base Aliada (Coalizão Presidencial)	Casos (n)	Tempo Médio de Tramitação (meses)¹	±DP (meses)
Sim	140	35,8	21,5
Não	77	44,1	28,7

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

⁽¹⁾ Teste t de Student (p-valor <0.05).

Estimate for difference: 8.31

95% CI for difference: (0.90; 15.73)

T-Test of difference = 0 (vs not =): T-Value = 2.22 P-Value = 0.028*

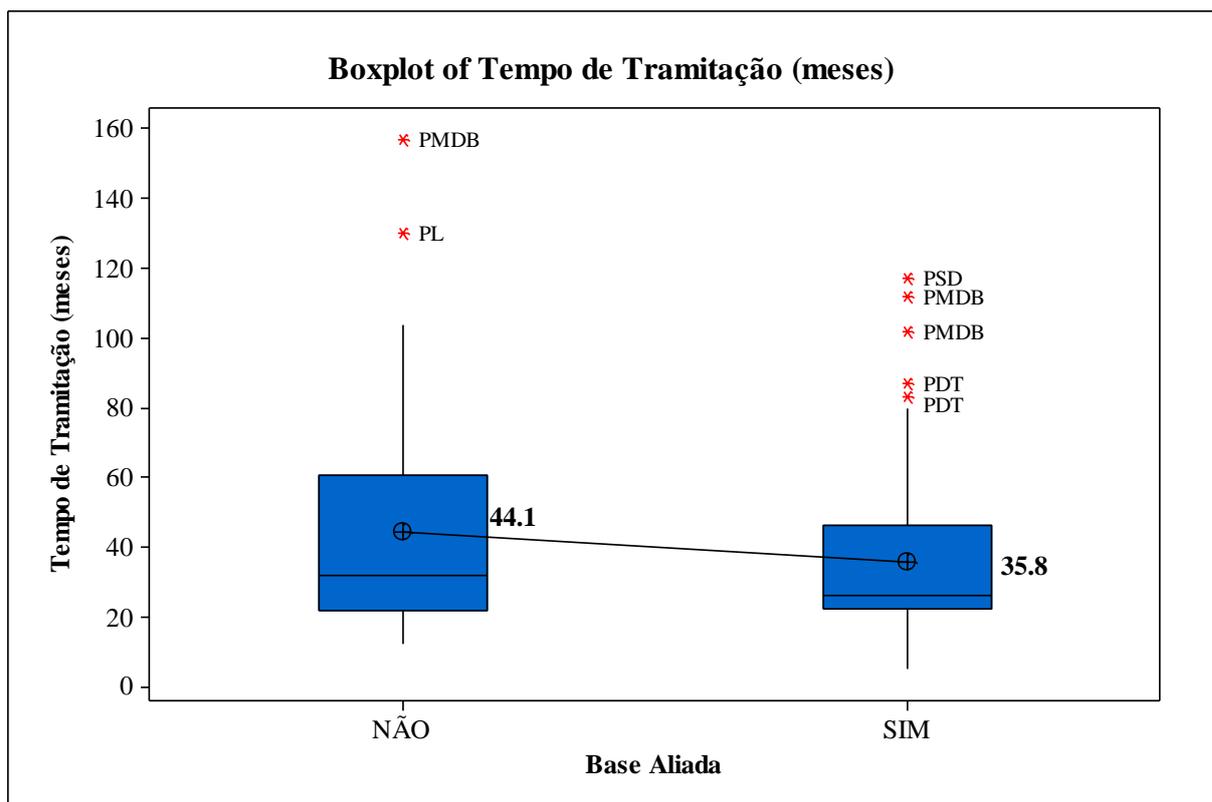
** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe diferença significativa entre as médias (p<0.05).

Nota: DP – Desvio padrão.

Através da figura 3, é possível observar a diferenciação do tempo de tramitação entre a base aliada e os demais investigados, além dos casos de alguns partidos cujo tempo de tramitação foi muito distante da média geral, demonstrados na pesquisa como *outlier* (discrepância).

Figura 3: Boxplot do tempo médio de tramitação das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.



É possível observar na tabela 13 que, no geral, a maioria dos casos tramitou no intervalo de tempo entre 13 a 24 meses (69; 31,8%). Considerando a base aliada, verifica-se a maior proporção de casos tramita entre 25 a 36 meses (48; 22,1%), enquanto que no grupo de investigados que não fazem parte da base aliada, a maior proporção de casos tramita em menos tempo, entre 13 e 24 meses (24; 11,1%), porém esta diferença não se mostrou significativa ($p > 0.05$); ou seja, a frequência de casos por tempo de tramitação não depende da Coalizão Presidencial.

Tabela 13: Distribuição das decisões judiciais para os casos (investigados) criminais movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o tempo de tramitação.

Tempo de Tramitação (meses)	Base Aliada (Coalizão Presidencial)				Total	
	Sim		Não		n	%
	n	%	n	%		
Até 12 meses	2	0,9	1	0,5	3	1,4
13 a 24 meses	45	20,7	24	11,1	69	31,8
25 a 36 meses	48	22,1	15	6,9	63	29,0
37 a 48 meses	15	6,9	8	3,7	23	10,6
49 a 60 meses	9	4,1	10	4,6	19	8,8
61 ou mais	21	9,7	19	8,8	40	18,4
Total	140	64,5	77	35,5	217	100,0

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p-valor <0.05).

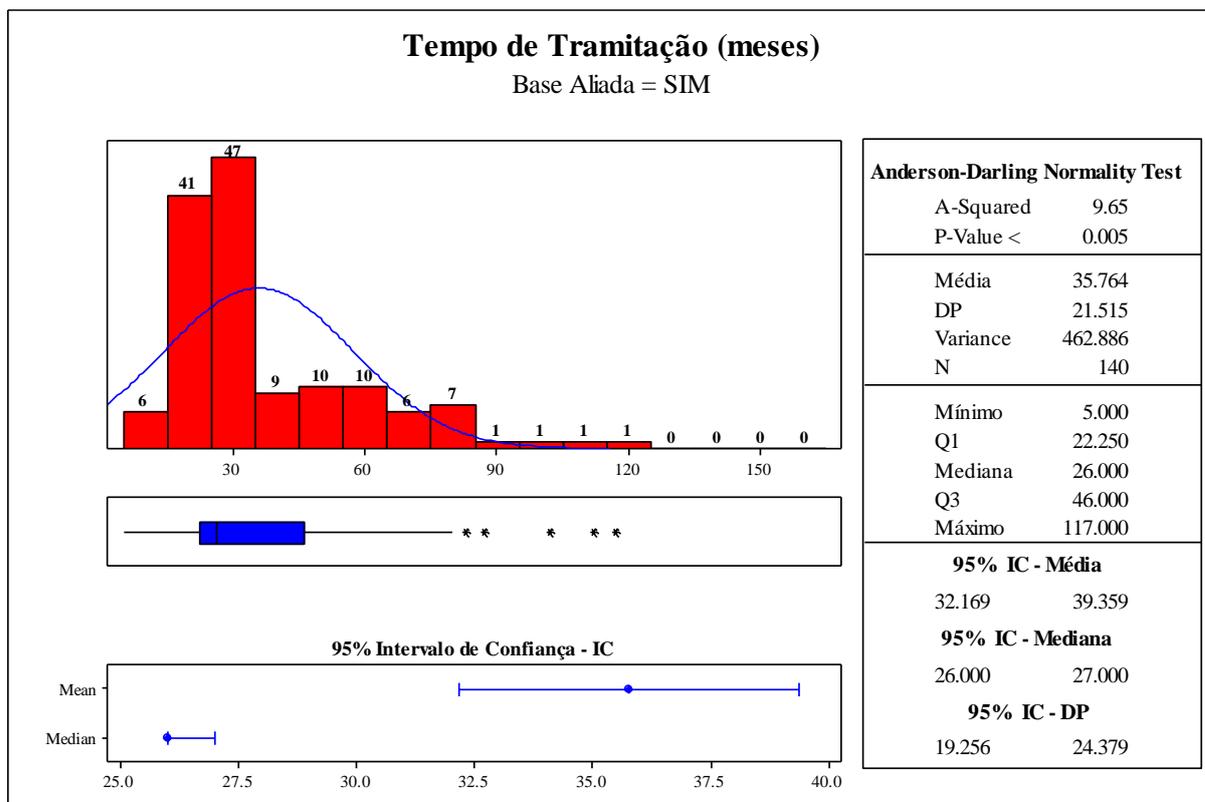
Chi-Sq = 8.740; DF = 5; P-Value = 0.120ns

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências (p<0.05).

A figura 4 mostra que os processos de investigados da base aliada apresentaram tempo médio de tramitação de 36 meses ($\mu = 35.76$), variando ± 22 meses ($\sigma = \pm 21.51$). O teste *Anderson-Darling* mostra que o tempo médio de tramitação não possui distribuição normal (p<0.05), ou seja, apresenta comportamento diferente do esperado. Isto significa dizer que há casos cujo tempo de tramitação ocorre muito acima ou muito abaixo da média geral. Observa-se na figura 4 que o grupo de investigados apresentou processo com tempo mínimo de 5 meses, máximo de 117 meses. O primeiro quartil (Q1 = 22.25) indica que 75% dos processos apresentou tempo de tramitação acima de 22 meses. A mediana = 26 indica que 50% dos processos tramitaram em até 26 meses. O terceiro quartil (Q3 = 46) aponta que 25% dos processos tramitaram com tempo acima de 46 meses. O tempo de tramitação médio variou no intervalo de confiança (IC) de 95% entre 32 e 39 meses. A mediana varia no IC 95% de 26 a 27 meses e o desvio padrão varia no IC 95% de 19 a 24 meses. Esses dados confirmam a alta variabilidade no tempo de tramitação dos processos da base aliada.

Figura 4: Distribuição do tempo de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal que fazem parte da base aliada.



Nas figuras 5 e 6, é possível perceber que os processos de casos (investigados) que não fazem parte da base aliada apresentaram tempo médio de tramitação maior do que o grupo da base aliada ($\mu = 44.07 \approx 44$ meses), variando ± 29 meses ($\sigma = \pm 28.73$). O teste *Anderson-Darling* mostra que o tempo médio de tramitação não possui distribuição normal ($p < 0.05$), ou seja, apresenta comportamento diferente do esperado. Isto significa dizer que há casos investigados cujo tempo de tramitação ocorre muito acima ou muito abaixo da média geral.

O grupo de investigados apresentou processo com tempo mínimo de 12 meses, máximo de 157 meses. O primeiro quartil ($Q1 = 22$) indica que 75% dos processos apresentou tempo de tramitação acima de 22 meses. A mediana = 32 indica que 50% dos processos tramitaram em até 32 meses. O terceiro quartil ($Q3 = 60.50$) aponta que 25% dos processos tramitaram com tempo acima de 61 meses. O tempo de tramitação médio variou no intervalo de confiança (IC) de 95% entre 38 e 51 meses. A mediana varia no IC 95% de 26 a 48 meses e o desvio padrão varia no IC 95% de 25 a 34 meses, esses dados confirmam a alta variabilidade no tempo de tramitação dos processos da base aliada.

Figura 5: Distribuição do tempo de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal que não fazem parte da base aliada.

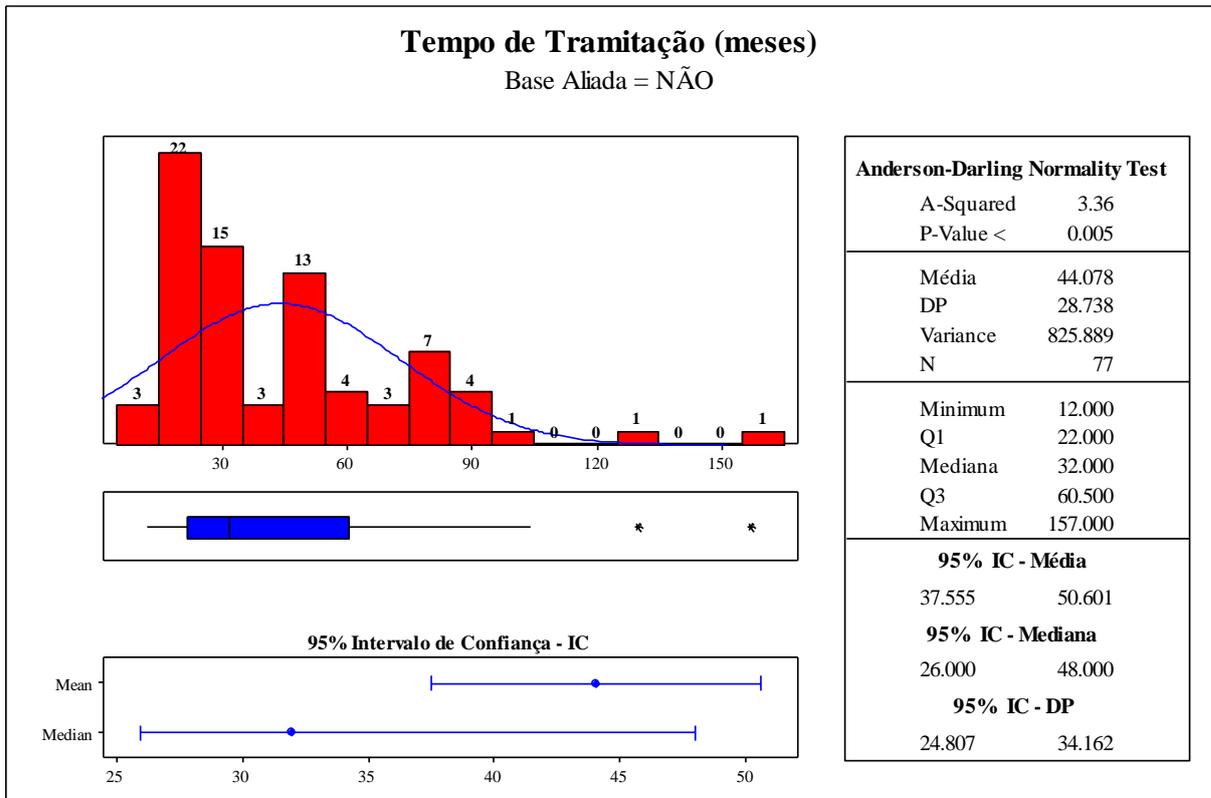
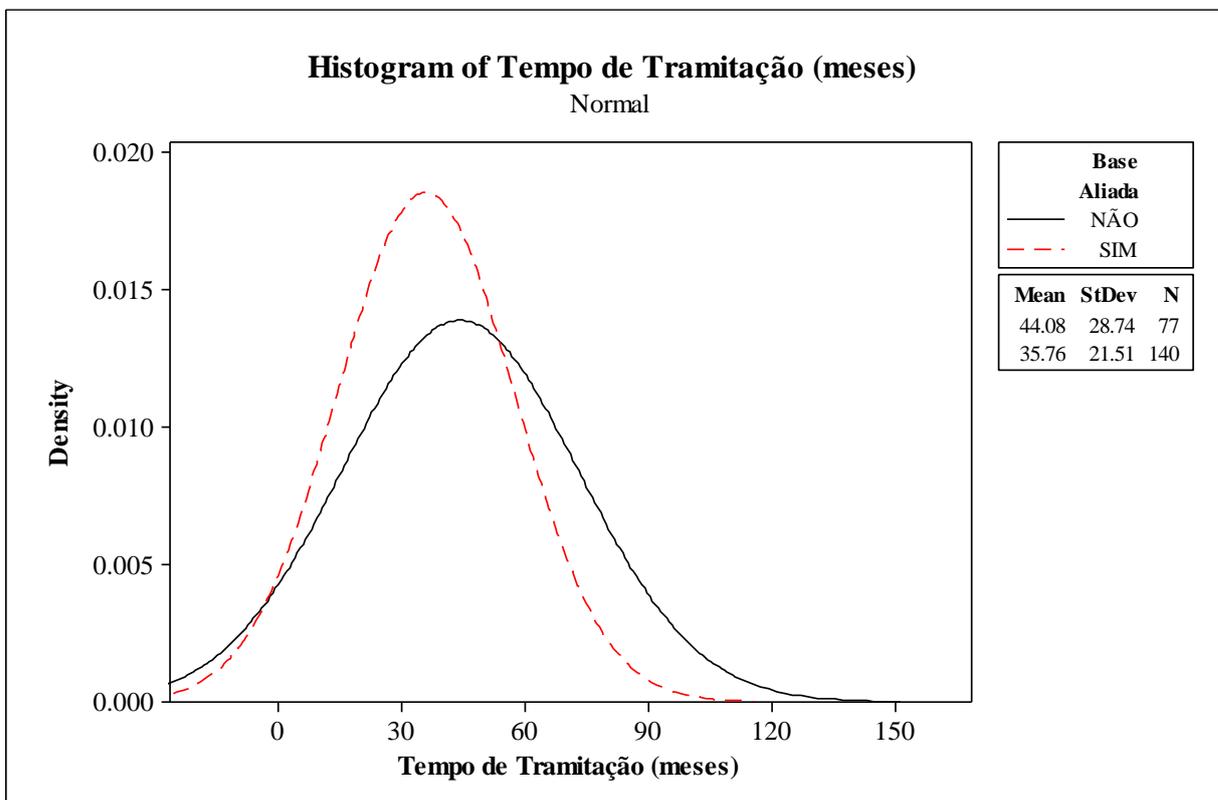


Figura 6: Densidade do tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.



Tempo de tramitação: distribuição por Ministro.

Verifica-se na tabela 14 e figura 7 abaixo que a maioria dos relatores apresentou diferença significativa no tempo médio de tramitação dos processos, em função da posição política dos investigados, de forma que o tempo médio de tramitação para investigados da base aliada foi maior apenas no caso dos juízes/re relatores Dias Toffoli, Roberto Barroso e Luiz Fux.

Verifica-se também como exceção o caso dos relatores Lewandowski e Luiz Fux que não apresentaram diferença significativa ($p > 0.05$) no tempo de tramitação dos processos, ou seja, para estes Ministros o tempo médio de tramitação dos processos da base aliada não difere do tempo médio de tramitação dos processos dos demais investigados.

Considerando a tendência ao arquivamento dos casos da base aliada, conforme verificado acima, é possível concluir que apenas o Ministros Teori Zavascki tende a abertura de ação penal. No caso dos demais, há uma tendência ao menor tempo de tramitação e arquivamento para a base aliada.

Tabela 14: Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator.

Relator	Base Aliada	Média	DP	N	P-Valor
Min. Carmen Lúcia	SIM	48,5	48,8	2	-
	NÃO	-	-	0	
	Total	48,5	48,8	2	
Min. Celso de Mello	SIM	38,5	32,5	4	0.0004**
	NÃO	52,6	26,6	12	
	Total	49,1	27,7	16	
Min. Dias Toffoli	SIM	47,3	24,1	12	0.0147*
	NÃO	41,9	16,4	9	
	Total	45,0	20,9	21	
Min. Edson Fachin	SIM	46,8	28,7	17	-
	NÃO	52,0	-	1	
	Total	47,1	27,9	18	
Min. Gilmar Mendes	SIM	36,3	19,0	8	0.0004**
	NÃO	47,5	27,0	8	
	Total	41,9	23,3	16	
Min. Lewandowski	SIM	24,8	10,6	8	0.4157ns
	NÃO	26,5	10,9	4	
	Total	25,3	10,2	12	
Min. Luiz Fux	SIM	31,5	17,2	19	0.5872ns
	NÃO	30,4	9,4	5	
	Total	31,3	15,7	24	
Min. Marco Aurélio	SIM	50,6	21,3	9	0.0149*

Relator	Base Aliada	Média	DP	N	P-Valor
	NÃO	56,5	36,5	20	
	Total	54,7	32,3	29	
	SIM	39,5	22,8	11	<0.0001**
NÃO	24,3	3,6	4		
Total	35,5	20,6	15		
Min. Roberto Barroso	SIM	38,4	25,4	14	0.0003**
	NÃO	50,5	42,6	6	
	Total	42,0	30,8	20	
Min. Rosa Weber	SIM	24,4	5,8	36	0.0003**
	NÃO	20,8	2,9	8	
	Total	23,8	5,6	44	
Min. Teori Zavascki	SIM	35,8	21,5	140	<0.0001**
	NÃO	44,1	28,7	77	
	Total	38,7	24,6	217	

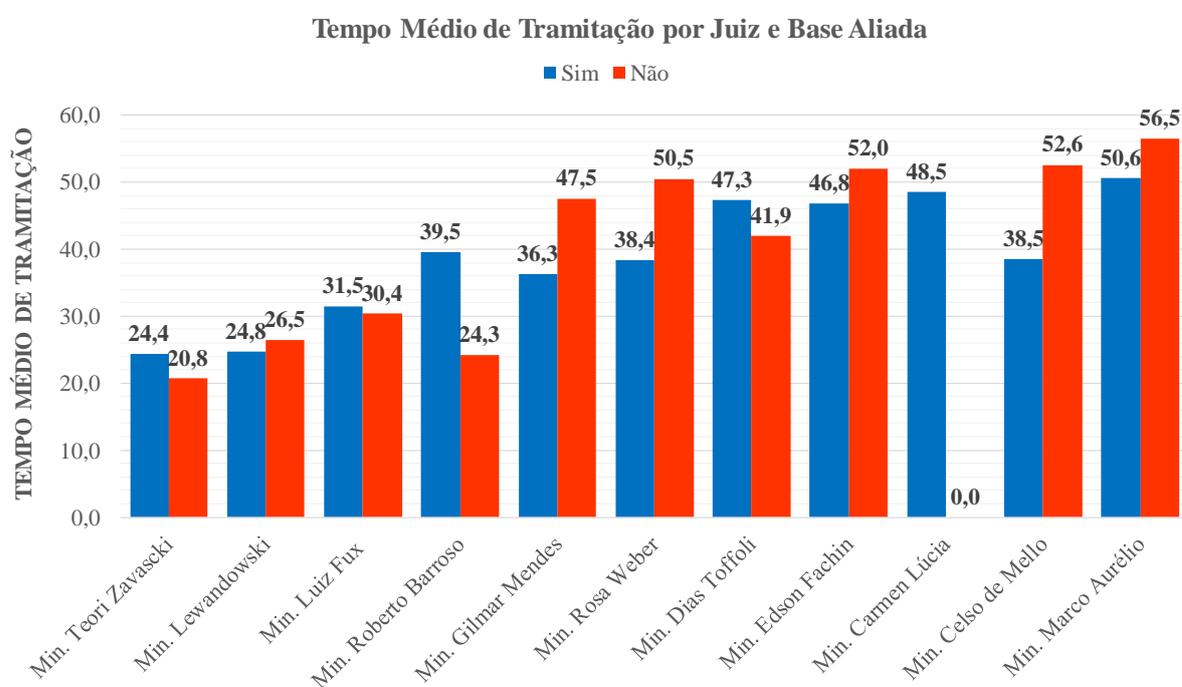
Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

(1) Teste t de Student para comparação de médias (p-valor <0.05).

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma diferença significativa entre as médias (p<0.05).

Figura 7: Tempo médio de tramitação dos processos judiciais de casos (investigados) contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o relator.



Casos que seguem em andamento.

Nesse tópico, foi testada a hipótese de que os Juízes indicados tendem a ter maior número de inquéritos (segue em andamento) da base aliada do presidente que o indicou ao cargo, quando comparado aos demais, o que poderia demonstrar indícios de obstrução dos casos dos aliados em relação aos não-aliados. Esta hipótese foi confirmada, a partir dos resultados encontrados.

De acordo com a tabela 15, é possível perceber que a maioria dos casos não decididos são de investigados da base aliada (99; 62,7%) e esta tende a ser uma disposição altamente significativa ($p < 0.05$), ou seja, a proporção de casos não decididos na base aliada tende a não ocorrer conforme o esperado.

Tabela 15: Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.

Não decididos	Base Aliada (Coalizão Presidencial)				Total	
	Sim		Não		n	%
	n	%	n	%		
Seguem em andamento	99	62,7	59	37,3	158	100,0

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para independência entre as variáveis (p -valor < 0.05).

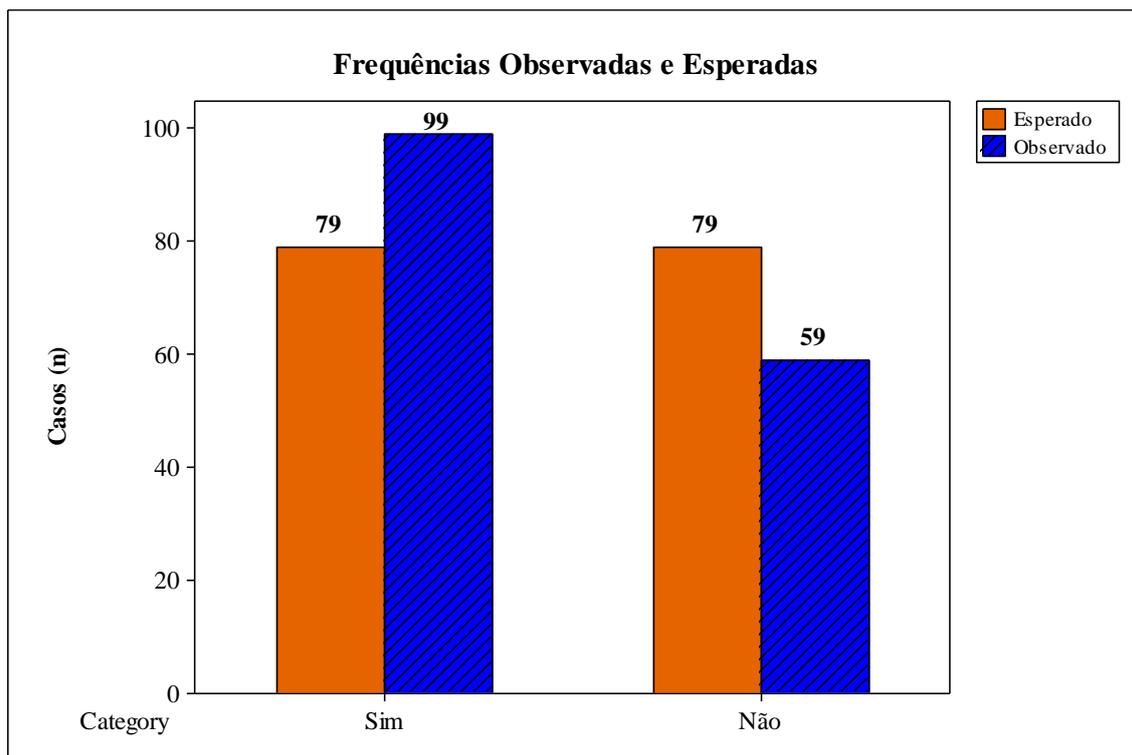
Chi-Sq = 10.126; DF = 5; P-Value = 0.001**

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe uma relação de dependência significativa entre as frequências ($p < 0.05$).

O esperado é que, de acordo com o teste Qui-quadrado para variáveis independentes, a proporção de processos em andamento fosse de 79 casos para cada grupo, tanto para os aliados, quanto para os não-aliados, conforme figura 8. Contudo, os resultados demonstraram que a frequência de casos foram maiores ($n = 99$) para os aliados e menores ($n = 59$) para os não-aliados, sendo esta uma diferença significativa apontada pelo teste, ou seja, a proporção de casos que seguem em andamento depende da Coalizão Presidencial.

Figura 8: Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial.



Casos que seguem em andamento: distribuição por Ministro.

Verifica-se na tabela 16 que dentre os casos que seguem em andamento, analisados por relator, há diferenças significativas em função da Coalizão Presidencial, de forma que os juízes Edson Fachin (92,9%), Luiz Fux (87,5%), Roberto Barroso (73,3%) e Teori Zavascki (83,9%) apresentam maior frequência de casos em andamento para investigados da base aliada.

Tabela 16: Distribuição dos casos (investigados) que seguem em andamento, movidos contra os membros dos Poderes Executivo e Legislativo Federais no Supremo Tribunal Federal, segundo a Coalizão Presidencial e o Ministro relator.

Relator	Base Aliada				Total		P-valor
	Sim		Não		n	%	
	n	%	n	%			
Min. Carmen Lúcia	1	100,0	0	0,0	1	0,6	-
Min. Celso de Mello	0	0,0	10	100,0	10	6,3	-
Min. Dias Toffoli	10	58,8	7	41,2	17	10,8	0.4669ns
Min. Edson Fachin	13	92,9	1	7,1	14	8,9	0.0013**
Min. Gilmar Mendes	5	41,7	7	58,3	12	7,6	0.5637ns
Min. Lewandowski	4	50,0	4	50,0	8	5,1	1.000ns
Min. Luiz Fux	14	87,5	2	12,5	16	10,1	0.0027**
Min. Marco Aurélio	5	27,8	13	72,2	18	11,4	0.0593*
Min. Roberto Barroso	11	73,3	4	26,7	15	9,5	0.0707*

Relator	Base Aliada				Total		P-valor
	Sim		Não		n	%	
	n	%	n	%			
Min. Rosa Weber	10	62,5	6	37,5	16	10,1	0.3173ns
Min. Teori Zavascki	26	83,9	5	16,1	31	19,6	0.0002**
Total	99	62,7	59	37,3	158	100,0	0.0001**

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2017).

⁽¹⁾ Teste Qui-quadrado de Pearson para tendência entre as variáveis (p-valor <0.10).

** Valores Altamente significativos; *Valores Significativos; ^{NS} Valores Não Significativos.

H₁: Existe tendência significativa entre as frequências (p<0.10).

CONCLUSÕES

A pesquisa tinha como objetivos centrais a análise de desempenho do STF e do desempenho de seus magistrados no julgamento dos inquéritos movidos contra políticos que possuíam ou possuem mandato e que são julgados pelos seus delitos em regime de prerrogativa de função, um foro especial que garante distinção das demais instâncias judiciais em função do cargo eletivo do ocupante. Para a concretização dos resultados das análises propostas foram utilizadas duas técnicas estatísticas: a estatística de amostragem, observando a generalidade dos dados para avaliar o desempenho institucional do STF; e a *estatística descritiva*, valendo-se do teste não paramétrico Qui-quadrado de Pearson para tendência/aderência e correlação entre as variáveis nominais.

Tomando como alicerce a base de dados disponibilizada pelo STF em seu setor virtual de estatísticas institucionais, foram mapeadas as características gerais de 260 inquéritos, mas somente 203 permitiram análise, visto que os demais continham dados sigilosos em relação aos atores denunciados e a alguns aspectos da investigação. Para operacionalizar os dados, no que diz respeito a análise do desempenho dos juízes do STF, foi utilizado como recurso metodológico considerar os dados legislativos que dispõe sobre as votações nominais do CEBRAP sobre os partidos que votaram em votações importantes com mais de 50% de frequência a favor do governo para classificar os aliados e não-aliados do partido e presidente que indicou o respectivo Ministro ao cargo.

Os resultados encontrados demonstraram, no que diz respeito a análise de desempenho da instituição, que o STF teve um desempenho precário no julgamento dos inquéritos instaurados no período de 2004 a 2015, uma vez que menos de 30% dos inquéritos abertos chegam a uma decisão, somado ao fato de que o tempo médio de julgamento observado foi de 5 anos, considerando os 11 anos da análise da pesquisa.

As conclusões do estudo permitiram refletir, a partir da discussão teórico-analítica abordada pelos autores sobre a prerrogativa de função, que o chamado “foro privilegiado” guarda uma relação muito considerável com o precário desempenho institucional do STF em matéria penal, na medida em que dificulta que muitos representantes do povo eleitos acusados por delitos na administração pública sejam julgados. O número pouco expressivo de quase 30% dos inquéritos que chegam a uma decisão final no tempo predito está abaixo da metade da quantidade total aberta e o tempo médio de 5 anos observado como tendência de um pouco

mais de uma década evidenciam a condição precária de corte penal do STF dentro do sistema político brasileiro.

Os dados demonstram conclusivamente que a prerrogativa de função, sendo mais uma das várias competências do STF, contribui para que os seus Ministros tenham que lidar com uma quantidade grande de inquéritos, o que faz com que os investigados demorem para ser julgados. É necessário destacar, contudo, que foi possível observar que as diligências são outro fator que inviabiliza um julgamento mais ágil, pois a grande maioria dos inquéritos leva mais de 60 dias para ser concluído. Os fatores destacados constituem, portanto, importantes elementos que contribuem com a impunidade do sistema político brasileiro, dadas as suas características e o desempenho que gera ao STF.

Além do desempenho precário, é possível refletir também sobre a possibilidade de os investigados renunciarem ao cargo, enquanto estratégia para fugir de uma decisão final, conforme observado no caso de alguns atores, muito embora esse dado fosse mais interessante na análise das ações penais instauradas resultantes dos inquéritos. Contudo, nessa análise, foi observado que alguns atores mostraram de fato uma relativa tendência a renunciar ao cargo quando chegam próximo ao julgamento. Essa dinâmica acaba levando o julgamento para instâncias inferiores após um longo tempo de investigação, o que permite ao investigado, no futuro, recorrer novamente às instâncias superiores. Esse processo acaba acarretando mais tempo para chegar a uma decisão, o que, em geral, leva o inquérito à prescrição.

No que diz respeito ao desempenho dos juízes, os resultados estatísticos apontaram que, na maioria das análises, é possível observar que a posição política do ator e seu partido são fatores que influenciam na tomada de decisão de alguns magistrados do STF. As conclusões sobre o desempenho dos juízes apontam que estes atores tendem a tomar decisões mais favoráveis aos atores e partidos da sua base aliada, quando comparados aos demais. Isso é constatado na análise comparativa do tipo de decisão, do tempo médio de tramitação e dos inquéritos que seguem sem decisão entre os seus atores aliados e os demais, onde há um padrão estatístico que demonstra a dependência desses fatores, ora em caráter significativo, ora em caráter altamente significativo, de acordo com os resultados obtidos no período de 2004 a 2015.

Essa tendência permite questionar, a partir dos 3 elementos elencados na análise, a real imparcialidade dos Ministros e a neutralidade institucional do próprio Poder Judiciário na figura do STF no processo de tomada de decisão em matéria penal. A condição apontada pelos próprios analistas da prerrogativa de foro, que discutem sobre a sua função, é a de que a

sua proposta é a de levar o julgamento de um político acusado de corrupção na esfera administrativa a um foro ou instância distante dos clamores e das paixões político-sociais que poderiam afetar o julgamento dos magistrados dessas instâncias, como, por exemplo, no reduto eleitoral do investigado ou em outro espaço próximo aos seus rivais políticos, ou mesmo diante da influência das preferências político-partidárias dos próprios magistrados das instâncias inferiores, garantindo, assim, uma apreciação mais justa e distinta do seu processo. Entretanto, os resultados nos levam a questionar se a prerrogativa de função garantiria de fato essa condição, pois os dados demonstram que nem o órgão de cúpula do Poder Judiciário e nem os Ministros dessa corte estariam isentos a pressões ou pré-compromissos assumidos com outras forças, dado que os próprios Ministros demonstraram um comportamento que aponta essa relação.

É necessário considerar, por fim, que os dados obtidos na pesquisa não são totalizantes, no sentido de concluir que as hipóteses elencadas por si só seriam suficientes para sustentar uma tese central de que o Poder Judiciário brasileiro e os magistrados do STF estão agindo completamente a favor do Poder Executivo, atuando amplamente comprometidos em função da indicação ao cargo. É necessário considerar também que nem todos os Ministros do STF demonstraram tal comportamento. Alguns deles demonstraram uma postura de decisões desfavoráveis em relação a membros da base aliada ou do próprio partido do Presidente, como é o caso do Ministro falecido Teoria Zavascki e de outros, evidenciando que nem todas as análises confirmaram plenamente as hipóteses elencadas para tal conclusão.

Além desse fator, é possível perceber que, em anos anteriores, alguns Ministros chegaram a condenar tanto inquéritos quanto ações penais de membros do próprio partido do Presidente que o indicou ao cargo, a exemplo do ex-Ministro do STF Joaquim Barbosa indicado pelo ex-presidente Lula (PT), que condenou à prisão os réus petistas José Dirceu, José Genuíno e outros acusados por formação de quadrilha, cometimento de crimes contra a administração pública e contra o sistema financeiro nacional, no episódio que ficou conhecido como “mensalão petista”.

Sendo assim, a presente pesquisa demonstra uma tendência estatística que permite a reflexão dos debates teóricos travados durante o seu desenvolvimento a partir das 3 hipóteses elencadas, o que, sem dúvida, evidencia uma tendência estatística bastante relevante no período considerado para os questionamentos feitos. Todavia, é necessário refletir que seriam necessárias outras análises de hipóteses e variáveis para o levantamento da tese em destaque, as quais permitissem “medir” também elementos qualitativos, como preferência política,

posição partidária, alinhamento ideológico, dentre outros fatores que admitissem o levantamento dessa tese.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.
- _____. **Crises políticas no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://sergioabranches.com.br/politica/118-crisis-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em: 11 ago. 2017.>
- ALIVIZATOS, Nicos. *Judges as Veto Players*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Ed. Herbert Doring. New York: St. Martin's, 1995.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. **Formação de gabinetes presidenciais no brasil: coalizão versus cooptação**. *Nova Economia*. Belo Horizonte. V. 4. n. 1. nov. 1994.
- ANDREWS, Josephine; MONTOLINOVA, Gabriella. *Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies*. *Comparative Political Studies*, February 2004, Vol. 37, No. 1, pp. 55-87.
- ARANTES, Rogério B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumaré, Educ, 1997.
- _____. **Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política**. *Justitia, São Paulo*. 64 (197). jul./dez. 2007.
- _____. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3a ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2015. Pp 29-68.
- ARAÚJO, Mateus Morais. **O poder judiciário no presidencialismo de coalizão: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no brasil**. 2012. 133 f. Dissertação. (Mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais. 2012.
- ARGUELHES Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e suas finalidades políticas**. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife (PE): ABCP, 2010.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. Trad. Sergio Bath. 6º Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

AVENA, Norberto C. **Processo penal: esquematizado**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

AYRES, Manuel. **BioEstat 5.4: aplicações estatísticas nas áreas das ciências biológicas e médicas**. Sociedade Civil Mamirauá, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade**, *Revista Atualidades Jurídicas*, Ed 2009.

BILCHITZ, D. *Giving Socio-Economic Rights Teeth: The Minimum Core and Its Importance*. *South African Law Journal*, v. 119, p. 484-501. 2002

BIZON, Caio A. **O foro especial por prerrogativa de função em face do princípio da igualdade**. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 18 – jul./dez.* 2011

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 7ª edição, 1ª reimpressão, Ed. 2011.

CANTISANO, Pedro. Amizades sob suspeição no Supremo. In: FALCÃO, Joaquim (et al) **Onze supremos: o supremo em 2016**. Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

CARVALHO, Ernani. **Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspecto relevantes de sua gênese e desenvolvimento**. *Rev. Sociol. Polit., Jun 2007, no.28*, p.161-179

_____. **Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política**. *Análise Social. Lisboa, n. 191*, abr. 2009.

CARVALHO, Ernani et al. **Pretores condenando a casta? A atuação do supremo tribunal federal no julgamento das ações penais originárias**. In: 9º congresso latinoamericano de ciência política (ALACIP 2017). 2017. Montevideo, Uruguai.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política. Teatro das Sombras: a política imperial**. 5ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO (CEBRAP). *Dados Legislativos do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI)*. Disponível em: <<http://neci.fflch.usp.br/node/506>>. Acesso em: 20 set 2017, 16:28:00.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>>. Acesso em: 16 mar 2017, 16:25:00.

COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

COMPARATO, Fabio Konder. **O poder Judiciário no regime democrático.** *Revista Estudos Avançados.* N°18 (51). USP. SP, 2004.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** SP: EDUSP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos. México.** *Fondo de Cultura Económica,* 1957.

_____. **Os partidos políticos.** RJ: ZAHAR/Unb, 1980.

ENGELMANN, Fabiano. **Julgar a Política, condenar a Democracia? Justiça e Crise no Brasil.** *Rev. Conj. Aust. Porto Alegre.* v.7, n.37. p.09-16. ago./set. 2016.

FALCÃO *et al.* **V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. 84p.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze supremos: todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim (et al) **Onze supremos: o supremo em 2016.** Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

FEREJOHN, John. **Constitutional Review in the Global Context.** *Legislation and Public Policy.* Vol 6:49. pp 49- 60.

FEREJOHN, John A.; PASQUINO, Pascuale. **A teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política.** RBCS Vol. 16 no 45 fevereiro/2001

FEREJOHN, John (Orgs.). **Comparative judicial politics.** In: *oxford handbook of comparative politics* (Boix & Stokes eds., 2007)

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** *Revista Lua Nova.* N° 44. 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas.** 2 ed. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: REVAN, 1999.

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

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de processo penal**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova [online]*. 2003, n.58, pp.193-223.

HAMILTON, MADISON E JAY. **O Federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HIRSCHL, Ran. **O Novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. *Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro*, n.251, maio-ago. 2009

IMMERGUT, Ellen. *The theoretical core of the New Institutionalism. Politics and society*, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.

LANGFORD, Malcolm. **Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: Uma Análise Sócio-Jurídica**. *Revista SUR*. v. 6. n. 11. dez. 2009. p. 99-133

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1983), **Os Partidos Políticos Brasileiros – A Experiência Federal e Regional: 1945/64**. Rio de Janeiro, Graal.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos estudos*. n°76. Novembro, 2006.

_____. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

MAINWARING, Scott; SCULLY, T. R. **A institucionalização dos sistemas partidários na América latina**. *Dados*, V.37, 1994.

MARQUES, Eduardo. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1997.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, R. **A competência por prerrogativa de função**. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jul./set. 2003.

NICOLAU, Jairo. **Sistema eleitorais**. 5° ed. RJ: FGV, 2004.

_____. **Sistema eleitorais.** 6º ed. RJ: FGV, 2012.

NUÑEZ, Antônio Cláudio. **O poder judiciário no Brasil: tendências e leituras.** *Resenha publicada no BIB.* n.º 13, 1982.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?** *Revista Dados*, vol. 48/3. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

_____. **Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União.** *Revista Lua Nova*, n. 78 São Paulo, 2009.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos.** SP: Martins Fontes, 2005.

PEREA, Eva; MARTÍNES, Ismael; LAGO, Mónica. **Metodología de la ciencia política.** Madrid: *Cuadernos Metodológicos*, núm. 28, 2009.

PERES, P. S. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política.** In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 68, out. 2008.

PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo. Teoria institucional en ciencia política.** Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma Sociologia crítica da política.** 2 ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.

_____. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira.** São Paulo: Ed. da USP, 2000.

SADEK, Maria Tereza. Poder judiciário: uma nova instituição. In: *Cadernos Adenauer XI (2010). n.º 1. Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2010.

SARTORI, Giovanni. **Os Sistemas partidários.** Brasília: UNB, 1982.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M.; COOK, S. W., **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: E.P.U./EDUSP, 1974.

SILVA, Virgílio Afonso. **O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública.** *Revista de Direito Administrativo* 250 (2009): 197-227.

SCHMITT, Rogerio A.; NICOLAU, Jairo. **Sistema eleitoral e Sistema partidário.** *Revista Lua Nova.* n.º 36. 1995.

SELL, Carlos E. **Sociologia Política, escolha racional e participação político-eleitoral: Comentários ao trabalho de Fábio Wanderley Reis.** *Política & Sociedade*. n. 1. Setembro. 2002.

SIQUEIRA, Edir Veiga. **Formato e evolução do sistema partidário do Pará.** 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). RJ: IUPERJ, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** São Paulo: Abril Cultural, 1a ed., 1983.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Regimento Interno: [atualizado até julho de 2016] – consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília: STF, 2016.

_____. **Estatísticas do STF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica>>. Acesso em: 16 de Set. 2017.

TAVARES FILHO, Newton. **Democratização do processo de nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.** *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Estudo*, Abril, 2006.

_____. **Foro privilegiado: pontos positivos e negativos.** *Revista Consultoria Legislativa: estudos técnicos. Câmara dos Deputados. Julho*, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto: Como Funcionam as Instituições Política.** FGV Editora: Rio de Janeiro. 2009.

_____. **Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis.** *The American Political Science Review.* 1999. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2585576>>. Acesso em 24/11/2016.

TAYLOR, Matthew. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil.** *Revista Dados*, Vol 50, n. 2, Rio de Janeiro. pp. 229-257, 2007.

THERET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações.** *Lua Nova* [online]. 2003, n.58, pp.225-254.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 15 de Mai.2017.

TÜRNER, Cláudia; PRADO, Mariana Gonçalves do. **A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e ministros do STF.** *Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro*, v. 250, p. 27-74, jan./abr. 2009. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/106104/C1%c3%a1udia%20T%c3%bcner.pdf>>. Acesso em: 26 Jul. 2016.

VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. *The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.* New York: New York University, 1995.

VERISSIMO, Marcos Paulo. **A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial à brasileira.** *Rev. direito FGV, Dez 2008, vol.4, no.2*, p.407-440.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. **Dezessete anos de judicialização da política.** *Tempo Social*, v. 19, n. 2, Nov. 2007.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: REVAN, 1999.

VIECILI, Edmir. **Competência pela prerrogativa de função *Ratione Personae*.** *Revista jurídica da UniFil.* Ano VI. no 6, 2008.

VILHENA, Oscar. **Supremocracia.** *Revista de Direito GV. São Paulo* 4(2). p. 441-464 . jul-dez 2008.

WANG, Daniel. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF.** *Revista Direito GV, 4 (2) jul-dez 2008*, pp 539-568.

XIMENES, Julia M. **O Supremo Tribunal Federal e a cidadania à luz da influência comunitarista.** *Revista Direito GV, São Paulo.* 6(1). p. 119-142. jan-jun. 2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DAS REVISTAS DIGITAIS E SITES ELETRÔNICOS

BLOG JAMILDO. **STF rejeita denuncia de Janot contra Eduardo da Fonte.** Disponível em: <<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2017/12/18/stf-rejeita-denuncia-de-janot-contra-eduardo-da-fonte/>>.

G1 RN. **Juiz envolvido em venda de sentenças no RN é condenado a aposentadoria.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/juiz-envolvido-em-venda-de-sentencas-no-rn-e-condenado-a-aposentadoria.ghtml>>.

LOBATO, Barbara; TALENTO, Aguirre. **PF acusa Collor de peculato em conclusão de inquérito da Lava Jato: Investigações encaminhadas ao STF apontam prejuízo ao poder público de R\$ 9 milhões.** *Revista Época. Rio de Janeiro.* 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/04/pf-acusa-collor-de-peculato-em-conclusao-de-inquerito-da-lava-jato.html>>.

NOVO NOTÍCIAS. **Envolvido em venda de sentenças no RN, Juiz é condenado à aposentadoria.** Disponível em <<https://www.novonoticias.com/cotidiano/envolvido-em-venda-de-sentencas-no-rn-juiz-e-condenado-a-aposentadoria>>.

ANEXOS**NÚMERO DE INQUÉRITOS EM SEGREDO DE JUSTIÇA POR CARGO COM MANDATO.**

<i>CARGO</i>	<i>NUMERO</i>
<i>DEPUTADOS FEDERAIS EM SEGREDO DE JUSTIÇA</i>	15
<i>SENADORES EM SEGREDO DE JUSTIÇA</i>	4
<i>MINISTROS EM SEGREDO DE JUSTIÇA</i>	1
<i>JUIZ EM SEGREDO DE JUSTIÇA</i>	1

PARTIDOS COM MAIOR NÚMERO DE INQUÉRITOS POR CARGO COM MANDATO.

<i>CARGO</i>	<i>PARTIDO</i>	<i>NÚMERO</i>
<i>DEPUTADO FEDERAL</i>	PP*	56
<i>SENADOR</i>	PP**	15
<i>MINISTROS</i>	PSD***	2
<i>JUÍZ</i>	-	1

* OUTROS PARTIDOS: PMDB – 30.

** OUTROS PARTIDOS: PMDB – 10; PSDB – 2; PT – 8.

*** GILBERTO KASSAB - MINISTRO DAS CIDADES (1 JANEIRO 2015 - 15 ABRIL 2016).

NUMERO DE ATORES ENVOLVIDOS NOS INQUERITOS POR CARGO COM MANDATO.

<i>CARGO</i>	<i>NÚMERO DE INQUÉRITOS</i>
<i>DEPUTADOS FEDERAIS*</i>	158
<i>SENADORES**</i>	40
<i>MINISTROS***</i>	4
<i>JUIZES****</i>	1
<i>DESCONHECIDOS</i>	57
<u>TOTAL</u>	<u>260</u>

* NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS IDENTIFICADOS - 119 DEPUTADOS FEDERAIS.

** NÚMERO DE SENADORES IDENTIFICADOS – 21 SENADORES.

*** NÚMERO DE MINISTROS IDENTIFICADOS – 3 MINISTROS.

**** NUMERO DE JUIZES IDENTIFICADOS – 1 JUIZ.

NOTA: Foram também encontrados 2 prefeitos – Ademar Delgado das Chagas (PT), Prefeito de Camaçari-BA (ação com Luís Carlos Caetano DEP. FEDERAL PT BA) e Sandro Mato (PHS), Prefeito de São Joao de Miriti-RJ (ação com Marcelo Matos DEP. FEDERAL PDT RJ).

**NOMES DOS DEPUTADOS FEDERAIS COM O MAIOR NUMERO DE
INQUÉRITOS ABERTOS**

<i>NOME</i>	<i>PARTIDO</i>	<i>NÚMERO</i>
<i>VENEZIANO VITAL DO REGO</i>	PMDB PB	8
<i>ZECA CAVALCANTI</i>	PTB PE	7
<i>VANDER LOUBET</i>	PT MS	7
<i>NILSON APARECIDO LEITAO</i>	PSDB MT	6
<i>ARTHUR LIRA</i>	PP AL	6
<i>ROBERTO GOES PDT</i>	PDT AP	5

NOMES DOS SENADORES COM MAIOR NUMERO DE INQÉRITOS ABERTOS

NOME	PARTIDO	NÚMERO
LINDBERGH FARIAS	PT RJ	6
IVO NARCISO CASSOL	PP RO	5
FERNANDO BEZERRA COELHO*	PSB PE	3

* Tem 3 ações inquéritos abertos como senador (2015 – 2023) e 1 como Ministro da integração nacional (2011 – 2013).

NOME DOS MINISTROS DE ESTADO E JUIZES COM INQÉRITOS ABERTOS.

NOME	PARTIDO	NÚMERO
FERNANDO BEZERRA COELHO - MINISTRO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (PERÍODO 1 DE JANEIRO DE 2011 A 1 DE OUTUBRO DE 2013).	PSB PE	1
GILBERTO KASSAB - MINISTRO DAS CIDADES (PERÍODO 1 JANEIRO 2015 - 15 ABRIL 2016).	PSD SP	2
PAULO BERNARDO - MINISTRO DAS COMUNICAÇÕES (PERÍODO 1 JANEIRO 2011 - 1 JANEIRO 2015).	PT PR	1
JOSÉ DANTAS (JUIZ RN) – 2015.	-	1