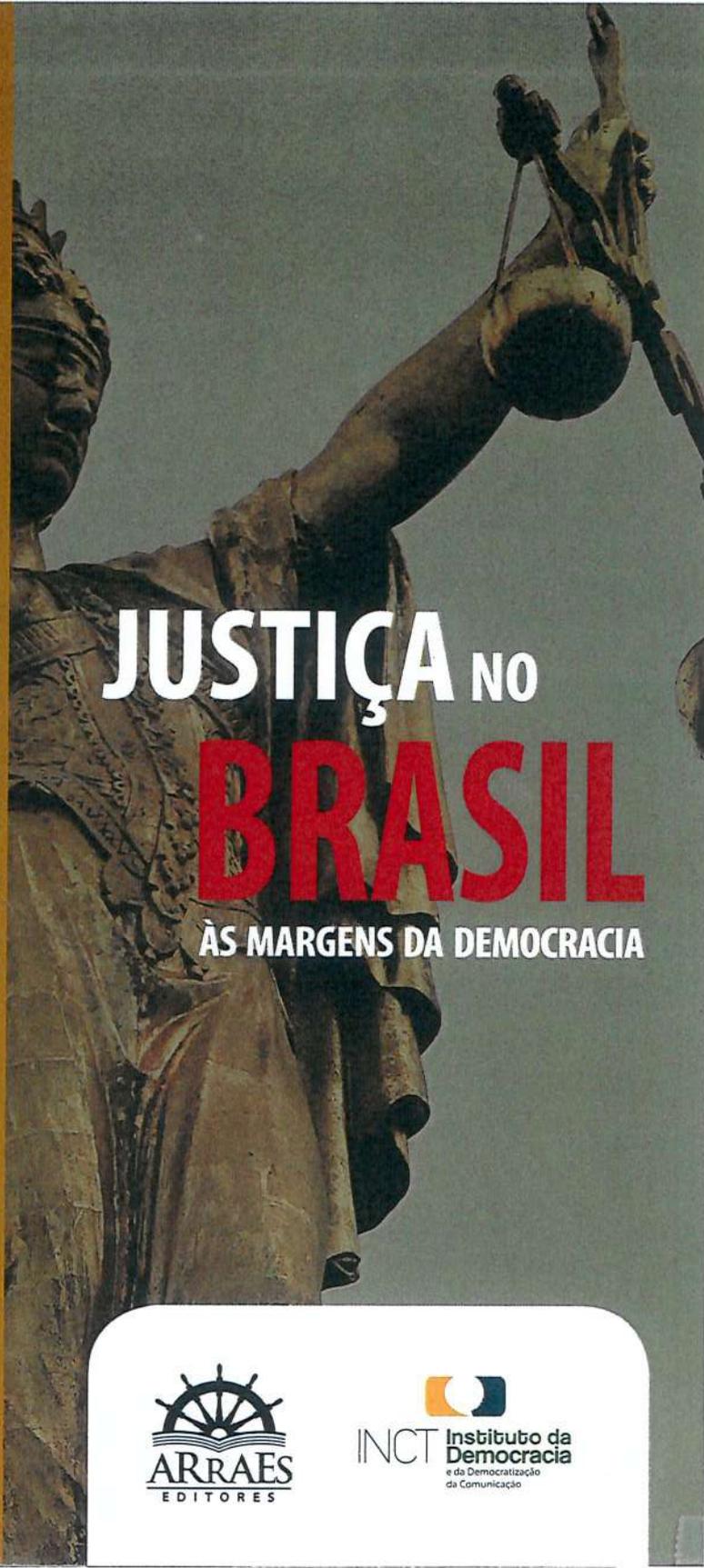


MARJORIE CORRÊA MARONA  
ANDRÉS DEL RÍO  
(ORGANIZADORES)

**AUTORES:**

Alexandre Bernardino Costa  
Andrés del Río  
Débora Alves Maciel  
Eduardo Barbabela  
Emílio Peluso Neder Meyer  
Fabiana Luci de Oliveira  
Fabiano Engelmann  
Frederico de Almeida  
João Feres Júnior  
Juliana Neuenschwander Magalhães  
Leany Barreiro Lemos  
Leon Victor de Queiroz Barbosa  
Leonardo Avritzer  
Ludmila M. L. Ribeiro  
Lusmarina Campos Garcia  
Mariana Llanos  
Marjorie Corrêa Marona  
Marta Rodriguez de Assis Machado  
Mateus Moraes Araújo  
Patrícia Bandeira de Melo  
Rogério Arantes  
Thais Lemos Duarte



# JUSTIÇA NO BRASIL

ÀS MARGENS DA DEMOCRACIA



# CAPÍTULO 11

## PREFERÊNCIAS PRESIDENCIAIS?

### AS INDICAÇÕES PARA O SUPREMO

#### TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO<sup>1</sup>

*Mariana Llanos*  
*Leany Barreiro Lemos*

Presidentes e congressos latino-americanos geralmente desempenham papéis decisivos no processo de indicação e nomeação de juizes das cortes superiores, no entanto a dinâmica interinstitucional dessas indicações e suas implicações são em boa parte desconhecidas. Quais as restrições impostas aos presidentes ao selecionar os candidatos? Quem mais participa no processo? Seriam as preferências dos diferentes atores políticos antecipadas, levando a candidatos mais ao centro, ou se trata de uma decisão unilateral e irrestrita que resulta em uma decisão ideológica manifestamente fechada? Este artigo discute essas questões conforme analisa os processos de indicação e nomeação de ministros para o Supremo Tribunal Federal (STF) ocorridos no Brasil desde 1985<sup>2</sup>.

A Constituição de 1988 garantiu à presidência brasileira uma posição proeminente em seu sistema político. A autoridade constitucional do Executivo sobre o processo legislativo (MAINWARING; SHUGART, 1997, p. 49) permite que os presidentes controlem a agenda legislativa e limitem o espectro de ação do Congresso (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2009, p. 77). Além disso, os presidentes brasileiros administram coalizões majoritárias, facilitando a coordenação entre os poderes e garantindo altos níveis de aprovação de suas políticas no Legislativo (AMORIM NETO, 2006). No que diz respeito às nomeações para o Supremo Tribunal Federal, a constituição brasileira espelha a americana, uma vez que garante aos presidentes a prerrogativa de nomear os Ministros

<sup>1</sup> Originalmente publicado em inglês. *Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil*, por Mariana Llanos e Leany Barreiro Lemos na *Latin American Politics and Society*, volume 55, issue 2 (Summer 2013), pp. 77-105. Reproduzido com permissão. Agradecemos a Evandro Proença Sussekind, pesquisador da FGV-RIO, pela generosa tradução do texto.

<sup>2</sup> A análise compreende o período que se estende de 1985 a 2011. Nota dos editores.

da Suprema Corte após a confirmação de sua indicação pelo Senado. Como o Senado quase nunca se recusou a confirmar um candidato da presidência desde a criação do STF em 1891, a política das indicações e nomeações parece confirmar os poderes da presidência: é o presidente que controla o processo e seleção de candidatos, enquanto o senado apenas carimba a decisão.<sup>3</sup>

Porém, no mundo real, os presidentes brasileiros operam no centro de um sistema político com incentivos contraditórios – incluindo tanto elementos majoritários como consensuais (LIJPHART, 1999) –, uma situação que em alguns momentos permite que eles imponham suas visões e que em outros os força a negociar (PEREIRA *et al.*, 2009, p. 213). Diferentemente de outros casos na região, o Brasil combina presidentes poderosos com cortes poderosas e independentes. Além disso, em contraste com o poder formal que presidentes brasileiros têm para estabelecer a agenda legislativa, suas prerrogativas de nomeação são relativamente limitadas. Os presidentes brasileiros não podem exonerar juizes e novas indicações só poderão ser feitas com a renúncia, aposentadoria compulsória (aos 70 anos)<sup>4</sup> ou em caso de falecimento de um membro da corte. Em virtude das raras renúncias, os presidentes sabem com antecedência quantas cadeiras estarão disponíveis e até mesmo quando poderão preenchê-las.

Em outras palavras, a escolha de um candidato é um evento exógeno para o presidente e, de fato, o Brasil é o único país na região no qual uma renovação judicial significativa não ocorre durante os primeiros meses de um novo Governo (PÉREZ-LIÑÁN; CASTAGNOLA, 2009, p. 107). Como este estudo sugere, o sistema brasileiro é marcado pela previsibilidade e por pequenas alterações. Durante o período democrático iniciado em 1985, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi o único presidente a nomear mais de 50% dos ministros do STF seguindo o rito estabelecido pela Constituição.

Nas páginas subsequentes, mostraremos que, no que se refere às relações travadas com o Senado quanto às indicações de Ministros, a antecipação por parte do Presidente prevalece sobre sua dominância. Argumentamos que os presidentes são bem-sucedidos por investirem boa parte de seus esforços no momento anterior à participação do Senado. No momento da escolha do candidato – o qual tem início meses antes da vacância da vaga –, opiniões são ouvidas e potenciais candidatos são testados nas comunidades política e jurídica. Como consequência, as primeiras escolhas dos presidentes são frequentemente descartadas em virtude da falta de consenso, e os candidatos acabam sendo

<sup>3</sup> A recusa de candidatos ocorreu apenas cinco vezes em toda a história brasileira, todas no século dezenove sob a presidência de Floriano Peixoto (1891-1894). Ver Mello Filho, 2007.

<sup>4</sup> Atualmente, 75 anos (EC 88/2015). Nota dos editores.

aqueles que representam um meio termo entre as preferências presidenciais e a de outros atores formalmente e informalmente envolvidos no processo.

Este trabalho desenvolve uma série de indicadores para a antecipação presidencial baseados em características do processo de confirmação ocorrido no Senado (como quórum de aprovação e o papel dos relatores) e o conteúdo de propostas da agenda presidencial (quem o Presidente indica). Para fazer isso, o estudo se baseia em documentos oficiais do Senado Federal Brasileiro, arquivos de jornais, publicações do Supremo Tribunal Federal e entrevistas concedidas por alguns dos Ministros no verão de 2009.

Os dados revelam um processo que envolve a construção de um consenso anterior à abertura da vaga e um comportamento calculado por parte do Presidente na maioria das vezes, ainda que haja variação quanto à proximidade do Presidente para com os candidatos selecionados. Os resultados deste estudo levam a duas conclusões. Primeiramente, eles enfatizam que a habilidade dos presidentes em impor um candidato próximo a eles é condicionada pelo tipo de coalizão que sustenta seu governo (seu tamanho e heterogeneidade) conjuntamente com fatores estruturais (número de vagas disponíveis no STF). Em segundo lugar, mostram que a natureza do processo de indicação afeta o tipo de ministro que é nomeado, tendo em vista que induz os presidentes a selecionar candidatos de centro e altamente qualificados, os quais contam com o apoio do Judiciário e que conseguem angariar o apoio do Senado.

Antes de apresentar os indicadores, os dados e as análises deste estudo, as próximas seções enquadram a discussão na literatura existente, apresentam as hipóteses, e frisam a relevância tanto da estabilidade judicial como do presidencialismo de coalizão em determinar quem influencia o processo de indicação no Brasil.

### QUEM INFLUENCIA AS INDICAÇÕES JUDICIAIS?

Uma extensa literatura sobre as indicações de presidentes americanos – assim como os poucos estudos empíricos aplicados a casos latino-americanos (LEMOS; LLANOS, 2008; LLANOS; FIGUEROA SCHIBBER, 2008) – tem mostrado um padrão significativo de sucesso dos presidentes na aprovação de seus candidatos. Esse achado coloca alguns problemas em verificar quem de fato influencia a indicação, levando a literatura americana a condensar o debate em duas teorias concorrentes: dominância presidencial e antecipação presidencial. A primeira teoria defende que o presidente escolhe o ministro ou ministra de acordo com a sua vontade e

o Senado acata a decisão devido à deferência para com o Presidente (MOE, 1985, 1987). A segunda teoria argumenta que o Presidente leva as preferências do Senado em consideração antes da indicação formal – ou, em outras palavras, tanto o presidente quanto o Senado influenciam no processo de indicação e nomeação (CHANG, 2001; HAMMOND; HILL, 1993; NOKKEN; SALA, 2000; SNYDER; WEINGAST, 2000).

Na América Latina, a concentração dos poderes legislativos na presidência deu maior relevo para a hipótese que privilegia a dominância presidencial no processo de indicação. Nesse caso, argumenta-se que, desde os anos 90, incontáveis presidentes têm governado ao atropelo do Poder Legislativo. No entanto, demonstram maior cautela com uma eventual invasão de seus poderes por parte do Judiciário e outras agências do governo, as quais enxergam como uma ameaça maior ao “*accountability horizontal*” (O’DONNELL, 2003, p. 45). Esse tem sido particularmente o caso dos tribunais. Durante a última onda de democratizações, uma série de reformas deu às cortes um papel político de relevo, algo que pode ser observado na crescente influência judicial em políticas públicas e na crescente utilização das cortes como recurso para diferentes atores políticos e sociais (GLOPPEN *et al.*, 2004; SIEDER *et al.*, 2005). Com a crescente participação dos tribunais em políticas públicas e na regulação das atividades políticas, veio também um maior interesse do público e da classe política em quem, quando e como os Ministros da Suprema Corte eram escolhidos (MALLESON; RUSSELL, 2006).

Os representantes eleitos readquiriram particular interesse em influenciar tanto quanto possível quem preencheria os lugares dentro das cortes e em outras importantes posições no sistema judicial (DOMINGO, 2004). Um estudo comparativo recente sobre as indicações para a Suprema Corte na América Latina demonstrou que, assim como nos Estados Unidos, as vagas na Corte e as indicações têm frequentemente sido influenciadas por fatores políticos. Ainda assim, uma diferença comum e importante na América Latina é que os presidentes, ao invés dos próprios ministros, são os responsáveis pelo *timing* entre as aposentadorias dos membros da Corte e a indicação de novos candidatos ao cargo (PÉREZ-LIÑÁN; CASTAGNOLA, 2009). No entanto, o Brasil representa uma exceção a essa regra.

De fato, em regimes presidenciais democráticos, ações extremas por parte do executivo são mais prováveis em situações onde há maioria ou um governo unificado. Seguindo a mesma lógica, quando há um crescimento da fragmentação no legislativo, a coordenação entre os poderes se torna mais difícil, assim como a habilidade do presidente para lançar políticas públicas e controlar outras agências (CHÁVEZ, 2004; RÍOS-FIGUEROA, 2007; SOLOMON, 2007,

p. 127).<sup>5</sup> Estudos sobre os Estados Unidos esclarecem que governos divididos (onde o presidente não detenha maioria em pelo menos uma das casas do Congresso) ajudam a explicar a extensão da participação do Senado no processo de indicação de Ministros (SEGAL; SPAETH, 2002; MCMAHON, 2007). No presidencialismo multipartidário latino-americano, mesmo quando uma coalizão governista majoritária é formada, os presidentes permanecem limitados. Os chefes do Executivo utilizam diferentes “ferramentas” para construir maiorias legislativas, como a transferência de *pork* para parlamentares aliados e alocando ministérios de modo a formar suas coalizões (RAILE *et al.*, 2011). Propostas presidenciais só serão bem-sucedidas no Legislativo quando conseguirem atravessar as diversas barreiras do sistema multipartidário, especialmente – mas não somente – aquelas colocadas por seus aliados na bancada governista. Quando se trata das indicações para o STF, a diferença entre presidentes que lideram uma maioria composta por um só partido e aqueles que lideram uma maioria multipartidária não são os (sempre altos) níveis de aprovação de suas políticas no Congresso, mas a necessidade de os presidentes “serem ponderados em sua escolha” (BRINKS, 2011, p. 141).

Algumas características do processo legislativo – taxas de aprovação, duração do processo, padrões das votações, emendas, controle de atores em posição de autoridade – são indicadores comuns do sucesso presidencial em aprovar sua agenda (GARCÍA MONTERO, 2009; LEMOS, 2007; RICCI, 2008; SANTOS; AMORIM NETO, 2003; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). No entanto, quando consideradas individualmente, essas características podem não ser o bastante para compreender a política por trás das indicações judiciais. No caso das indicações, características como taxas de aprovação e duração do processo não fornecem evidências – durante a confirmação no Senado – do nível de concordância do Congresso com a agenda presidencial, podendo ser o resultado de diferentes níveis de compromisso político alcançados antes mesmo do momento em que o Senado decide.<sup>6</sup>

Estudos clássicos sobre indicações judiciais nos Estados Unidos demonstraram que os senadores atingem um consenso quando presidentes

<sup>5</sup> A fragmentação política também pode ocorrer verticalmente, especialmente dentro de estados federados, indicando diferentes alianças nos níveis nacionais, estaduais e municipais.

<sup>6</sup> O mesmo argumento foi utilizado recentemente por Limongi e Figueiredo (2009) em respostas a criticismos à sua tese sobre a dominação presidencial sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2000). Eles argumentam (2009, p. 86) que não há algo como agenda presidencial; ou seja, agenda previamente e individualmente formulada pelo presidente, a qual seria defendida por ele posteriormente. Devido ao fato de presidentes brasileiros governarem através de coalizões, o conteúdo da agenda que vem do Congresso espelha a agenda da maioria, e se parece de alguma forma com as visões legislativas da coalizão que lhe dão suporte.

fortes indicam um candidato altamente qualificado e ideologicamente moderado e o conflito ocorre quando tais características não são detectadas (CAMERON *et al.*, 1990). No entanto, votos combativos aos indicados ocorrem apenas esporadicamente, indicando que “a real fonte de incógnitas na votação de confirmação dos indicados parece ser o comportamento dos presidentes ao escolher os candidatos” (532). Como afirma Yalof (1999, p. 168), a política em torno do sucesso dos candidatos em conseguir a confirmação pelo Senado dependerá de uma seleção astuta pelo presidente durante as primeiras fases do processo de indicação. Em outras palavras, se altos níveis de aprovação e votações consensuais são a regra no processo de confirmação dos candidatos, não é necessariamente devido à dominância presidencial. Ao invés disso, sugerem que o presidente tem a composição do Senado e suas preferências em mente quando escolhe seus candidatos. Portanto, a análise do perfil dos candidatos e os processos de seleção prévios à confirmação do Senado são passos indispensáveis para compreender quem influencia as indicações judiciais e cruciais para controlar o impacto do sistema partidário legislativo no perfil (radical ou moderado) dos indicados (FEREJOHN; PASQUINO, 2004; GINSBURG, 2003).

Com essas considerações em mente, as características do processo de confirmação (taxas de aprovação, duração do processo) indicam o nível de concordância em torno de um candidato. Espera-se não só a confirmação de todos os candidatos, como processos rápidos e nenhum ou poucos votos negativos no plenário, pois assumimos que o Senado sempre confirma os candidatos que geraram consenso antes do momento de sua votação. Por outro lado, examinar os perfis dos candidatos e os comparar a outras alternativas pode ajudar a esclarecer o processo de “construção” de um candidato, e com isso compreender em que medida esse candidato era a primeira escolha do presidente ou a escolha possível tendo em vista a vontade de outros atores.

Presidentes brasileiros enfrentam duas grandes restrições quando escolhem um candidato: o poder e a estabilidade das cortes e a coalizão na qual está inserido. Espera-se que o poder de veto dos membros do STF e outros membros do Judiciário sobre potenciais candidatos – baseados na qualificação, reputação e “politização” – seja particularmente efetivo quando o número de indicações disponíveis durante o mandato presidencial for alto e, portanto, quando o presidente tem chances de alterar o equilíbrio de poder na Corte. Da mesma forma, espera-se que o nível de influência dos senadores e da coalizão sobre as indicações varie de acordo com a força

do apoio congressional ao presidente (maior fragmentação significará maior influência do Congresso).

## PODER JUDICIAL, ESTABILIDADE E INDICAÇÕES

A Constituição Brasileira em vigor tem 250 artigos, 44 relativos ao Poder Judiciário (VERISSIMO, 2008). O Judiciário brasileiro tem uma estrutura federativa e adota a separação dos poderes em cada estado da federação e no Distrito Federal. A Constituição de 1988 se organiza como uma pirâmide: no topo está o Supremo Tribunal Federal (art. 101, CF/88), o qual funciona ao mesmo tempo como corte constitucional, como a última e mais alta corte de apelação em um grande número de casos e enquanto arena de julgamentos políticos (art. 102).<sup>7</sup>

Abaixo do STF estão as quatro cortes superiores – o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que é a última instância em assuntos não constitucionais; o Superior Tribunal Militar (STM); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e o Tribunal Superior do Trabalho (TST), onde cada um ocupa o papel de última instância em sua respectiva área. Abaixo há cinco cortes de apelação relativas a cinco diferentes jurisdições regionais, e abaixo delas estão os juízes federais (art. 92).

Taylor (2008, p. 340) enumera as razões pelas quais a estrutura judiciária federal é considerada forte: ela possui autonomia orçamentária e administrativa; é o sistema judiciário federal com o maior orçamento do hemisfério; suas decisões são obedecidas pelos poderes executivo e legislativo; opera de acordo com regras e normas historicamente consensuais; seus membros são parte de um grupo altamente qualificado e selecionado entre membros de uma elite profissional do direito; e há uma raivosa oposição contra as tentativas de restringir as prerrogativas do Judiciário. Um Judiciário tão poderoso e independente está em total contraste com o que observamos em outros lugares da América Latina, especialmente quando observamos o topo da pirâmide judicial, uma vez que os julgamentos de constitucionalidade não são enviesados em favor de uma administração presidencial específica. De acordo com Taylor, o STF não exibiu “quaisquer preferências políticas abrangentes em relação ao chefe

<sup>7</sup> O STF também é responsável por extradições pedidas por estados estrangeiros e por julgar os crimes comuns cometidos pelo presidente, vice-presidente, membros do congresso, seus próprios membros, pelo advogado geral da união, entre outras prerrogativas. Acadêmicos têm utilizado o termo “supremocracia” para definir a extensa autoridade sobre uma série de questões e a transferência do direito de decidir do legislativo e do governo para a corte – um processo também conhecido como “judicialização” da política (VIEIRA, 2008).

do poder executivo ao avaliar as leis que os presidentes aprovaram, um ponto que enfatiza sua independência e sua capacidade de atuar como um poder de veto das políticas presidenciais” (2008, p. 351).<sup>8</sup>

O poder das cortes também possui implicações sobre as indicações presidenciais. Muitas mudanças no sistema judicial brasileiro foram feitas na Assembleia Constituinte de 88, no entanto, quando se trata dos membros dessas cortes, a transição para a democracia favoreceu a continuidade. Juizes e ministros nomeados pelo regime militar não foram removidos, mas periodicamente substituídos de acordo com as regras da nova constituição; ou seja, após a aposentadoria, renúncia ou morte de juizes antigos. Além disso, a composição e tamanho do Supremo Tribunal Federal permaneceram as mesmas. A Constituinte de 1988 estabeleceu que o STF fosse composto por 11 juizes, denominados “ministros”, que deveriam ter entre 35 e 65 anos de idade no momento do juramento, serem brasileiros natos, e possuírem “notório saber jurídico e reputação ilibada” (art. 12, 101).

**Tabela 1 – Número de nomeações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal, 1985-2011**

José Sarney	1985–90	5
Fernando Collor de Mello	1990–92	4
Itamar Franco	1992–94	1
Fernando Henrique Cardoso	1995–2002	3
Lula da Silva	2003–10	8
Dilma Rouseff	2011	1
Total		22

Os ministros do STF são livremente nomeados pelo Presidente após aprovação de sua indicação por maioria absoluta (42 votos) no Senado (art. 101). A aprovação no Senado é historicamente muito previsível e nenhum membro da corte jamais foi impichado.

Desse modo, a estabilidade dos juizes é uma característica de longo prazo da política brasileira com a qual a classe política tem que conviver. Por meio de negociações com atores políticos, presidentes podem adiar ou

<sup>8</sup> Ver também Brinks, 2011; Kapiszewski, 2011; Luci Oliveira, 2008, entre outros. Nunes (2010, p. 315) fala de um “judiciário amigável” e ressalta que “um judiciário amigável não significa sua partidização.” ainda que seja “compostas por juizes que são suficientemente moderados em suas preferências e deferentes em sua atitude com relação a outros ramos do governo.” No mesmo sentido, Brinks (2011) se refere aos ministros do STF como “fiéis servos do regime”.

postergar uma indicação, mas eles não podem mudar dramaticamente o esquema de indicação e nomeação. Além disso, indicações presidenciais para o STF não ocorrem sem uma consulta prévia aos membros da Corte. Entre 1985 e 2011, presidentes brasileiros nomearam um total de 22 ministros do STF (ver Tabela 1).<sup>9</sup> Esse padrão desigual indica que os presidentes no Brasil utilizam suas prerrogativas de indicação reativamente; ou seja, apenas quando vacâncias aparecem no sistema judicial.<sup>10</sup> Apesar dessa importante limitação sobre a ação presidencial, há a percepção dentro e fora das Cortes de que as indicações para as cortes superiores são decididas politicamente de acordo com a intervenção dos dois poderes eleitos.<sup>11</sup>

A tabela 2 apresenta maiores informações sobre os ministros do STF nomeados depois de 1985 que tenham concluído seus mandatos.<sup>12</sup> A tabela mostra que mandatos são longos e que a aposentadoria compulsória é inteiramente respeitada, com 5 em 22 ministros terminando suas carreiras prematuramente e apenas 2 deles por razões políticas – ou seja, para assumirem ministérios. O STF é a última etapa na carreira da maioria dos ministros,

<sup>9</sup> Quando este trabalho foi escrito, a Presidente Dilma Rousseff também tinha indicado o sucessor da Ministra Ellen Gracie, que se aposentou em agosto de 2011, mas, como a confirmação do Senado ainda estava pendente, não pudemos lidar com esse caso nas seções empíricas do artigo. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa foi recrutada no TSE e formalmente indicada como ministra do STF em novembro de 2011. Ela se tornou a terceira mulher a integrar o STF; Gracie foi a primeira e Cármen Lúcia, que ainda é integrante, a segunda.

<sup>10</sup> O mesmo se aplica a outras cortes. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) é a segunda corte mais importante no judiciário brasileiro. Foi criado pela Constituição de 1988 com o propósito de diminuir a carga de trabalho do STF como última corte de apelação. Seus membros foram retirados do Tribunal Federal de Recursos (TFR), o qual foi dissolvido. O STJ é um tribunal composto por 33 juizes entre antigos juizes federais de segunda instância, juizes estaduais, advogados e membros do Ministério Público. Ainda que seus membros também sejam indicados pelo presidente e confirmados por uma maioria absoluta (42 votos), no caso do STJ o presidente tem uma escolha ainda mais restrita, tendo que escolher entre uma lista de 3 candidatos escolhida pelo próprio STJ. Considerando as indicações para o STF e STJ nos últimos 25 anos, houve em torno de 70 indicações, distribuídas de forma desigual entre 5 presidentes. Lula foi o único presidente a indicar mais da metade dos membros do STF, enquanto Cardoso foi o único a indicar mais da metade dos membros do STJ (um total de 20).

<sup>11</sup> Nossas entrevistas confirmam essa percepção. Com relação ao STJ, um dos juizes entrevistados afirma que dois tipos de “políticas” prevalecem: a política judicial interna para ter um candidato integrado à lista tríplice, e a política partidária ou da coalizão, uma vez que a lista chega ao presidente. Outro juiz afirmou “você não têm os melhores juizes no STJ, mas os que melhor aprenderam as regras sobre como chegar lá” (MINISTRO DO STJ, 2009). No entanto, não há uma percepção da judicialização nas duas cortes superiores, ainda assim um dos ministros do STF entrevistados mencionou a “politização do Tribunal Superior do Trabalho durante o governo Lula” (MINISTRO DO STF, 2009).

<sup>12</sup> Considere que apenas três dos cinco ministros indicados durante o governo Sarney foram selecionados antes da reforma constitucional de 1988. Indicações anteriores, no entanto, não foram substituídas quando essa reforma aconteceu, como ilustra a tabela 2 com os casos 1 e 2.

ainda que alguns deles (Borja, Rezek e Jobim) tenham dado continuidade a suas carreiras políticas.

A estabilidade judicial tem algum impacto no comportamento presidencial. Se mandatos longos e estáveis são a norma no Supremo Tribunal Federal, presidentes vão encarar a seleção como uma oportunidade única de induzir comportamentos judiciais favoráveis através da seleção de candidatos próximos a eles. No entanto, a habilidade de tirar vantagem dessa oportunidade pode ser condicionada pelo poder de veto de um poderoso judiciário federal e da coalizão governista.

### PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E INDICAÇÕES PRESIDENCIAIS

A variedade dos poderes legislativos constitucionais da presidência no Brasil é tão abrangente que levaram essa mesma presidência a ser classificada como a mais poderosa do mundo (SHUGART; CAREY, 1992). Além disso, eles se beneficiam da centralização da tomada de decisão congressional nas mãos das lideranças no Congresso (BACKES, 2008; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2000; RICCI, 2008). Essa vasta gama de poderes facilita o controle dos presidentes sobre a agenda legislativa, contribui para a centralização da tomada de decisão, induz a cooperação, disciplina partidária e aprimora alguns aspectos da governabilidade do sistema.

Na verdade, esses são elementos necessários para contrabalançar outros componentes de natureza oposta do sistema político brasileiro, os quais levam à fragmentação. É sabido que um sistema eleitoral proporcional com lista aberta e nenhum piso mínimo de representação nacional no congresso federal gera um sistema partidário eleitoral e legislativo altamente fragmentado (AMES, 2001). Outros elementos incluem um federalismo robusto, um sistema bicameral simétrico, um judiciário com poderes revisores e a necessidade de *supermaiorias* legislativas para reformar uma constituição extensa e detalhada (ARANTES; COUTO, 2008). Essas características consensuais-chave contrabalançam um presidente poderoso, o qual, por outro lado, pode usar esse poder para interferir na tomada de decisão congressional de modo a avançar uma agenda particular.

Tabela 2 – Ministros do STF que concluíram seus mandatos, 1985-2011

Ministro	Datas	Duração do mandato em meses <sup>2</sup>	Saída
1. Carlos Madeira	1985-1990	64	Aposentadoria Compulsória
2. Célio Borja	1986-1992	69	Aposentadoria Precoce - Deixa o cargo para se tornar Ministro da Justiça do Presidente Collor
3. Paulo Brossard	1989-1994	64	Aposentadoria Compulsória
4. Sepulveda Pertence	1989-2007	219	Aposentadoria Precoce - Deixa o cargo antes de completar 70 anos para permitir a indicação de Menezes Direito para sua vaga
6. Carlos Velloso	1990-2006	187	Aposentadoria Compulsória
8. Ilmar Galvão	1991-2003	144	Aposentadoria Compulsória
9. Francisco Rezek <sup>2</sup>	1992-1997	57	Aposentadoria Precoce - Eleito para um mandato de 9 anos em Haia
10. Maurício Correa	1994-2004	113	Aposentadoria Compulsória
11. Nelson Jobim	1997-2006	105	Aposentadoria Precoce - Deixa o cargo para se tornar Ministro da Defesa de Lula
12. Ellen Gracie	2000-2011	128	Aposentadoria Precoce - Por motivos desconhecidos (em 2011); hoje está na área privada
17. Eros Grau	2004-2010	85	Aposentadoria Compulsória
20. Menezes Direito	2007-2009	28	Falecimento

Fonte: STF; jornais. 1 Média dos mandatos: 105,25 meses (10,4 anos). 2 Rezek foi ministro do STF entre 1983 e 1990, deixando o Tribunal em 1990 para se tornar ministro de relações exteriores e retornando em 1992. Os espaços em branco representam juizes que ainda estavam em atividade quando o artigo foi publicado

Trata-se de um cabo de guerra, e, embora os presidentes geralmente sejam bem-sucedidos (em termos de aprovação de projetos), são muitas as negociações entre Congresso e Presidente, e algumas questões podem ser removidas da agenda.

No que se refere à fragmentação do sistema partidário, todos os presidentes brasileiros no período democrático foram minoritários, nenhum partido desde 1990 controlou 25% das cadeiras no Senado ou na Câmara

dos Deputados. Com exceção do presidente impichado Collor de Mello, todos os presidentes comandaram coalizões governistas majoritárias. Há casos de coalizões diferentes durante o mesmo período presidencial, já que alguns dos partidos entraram em conflito e deixaram o governo; da mesma maneira, presidentes podem convidar novos partidos a assumir ministérios de modo a ajustar suas relações com o Poder Legislativo. Por exemplo, o presidente Lula da Silva iniciou seu primeiro mandato em 2003, dirigindo um governo de coalizão minoritário que, ao final do primeiro ano no poder, se tornou um governo de coalizão majoritária com a incorporação de um novo parceiro, o PMDB, um partido centrista que sempre ocupou o maior número de assentos em ambas as casas.

A política de coalizão brasileira chama a atenção para as estratégias presidenciais para conseguir a cooperação do Poder Legislativo, ou seja, que tipos de contrapartidas os partidos obtêm em troca de seu suporte (tipicamente, posições em ministérios, mas também outros benefícios como *pork*), o número de partidos participantes do gabinete presidencial comparado a membros não ligados a partidos, a heterogeneidade das coalizões e a proporcionalidade da distribuição de cargos em ministérios e cadeiras no legislativo (AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2002; RAILE *et al.*, 2011; SANTOS, 2003). De uma forma importante, a construção da coalizão permite a consolidação da base presidencial nas duas casas do Congresso (ARAUJO, 2009).

As coalizões mais homogêneas ideologicamente são as coalizões minoritárias de Collor de Mello (1990-1992), as quais incluíam quase que exclusivamente partidos de direita. As mais heterogêneas foram aquelas com as quais governou Lula (2003-2010). Não só as coalizões de Lula incluíam nove partidos da esquerda radical até partidos de direita, como seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), era o mais heterogêneo dos partidos brasileiros, garantindo que facções internas fossem também representadas no gabinete presidencial (PEREIRA *et al.*, 2009, p. 221). Diferentemente de Lula, as coalizões de Cardoso (1995-2002) não apresentavam diferenças internas e representavam proporcionalmente a distribuição de cadeiras do Congresso. Sua segunda coalizão envolveu seis partidos no gabinete presidencial e incluía o suporte de 75% das cadeiras na Câmara. A coalizão de Cardoso tinha um perfil de centro-direita e um consenso interno considerável com a agenda presidencial. No entanto, tanto Lula da Silva quanto Cardoso conseguiam negociar com suas respectivas coalizões e a antecipação das preferências dela era uma tarefa cotidiana.

As tendências contraditórias no sistema político brasileiro – ou seja, ao mesmo tempo centralizadoras e consensuais – têm consequências para o

processo de indicação de autoridades. Por um lado, as tendências centralizadoras indicam que presidentes podem estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo. Se eles também comandam coalizões governistas majoritárias, conseguir o apoio de uma maioria absoluta no Senado não deve ser uma tarefa complicada. Por outro lado, as características consensuais do sistema político mostram que presidentes fazem concessões de modo a conseguirem governar e que eles renegociam os acordos em torno das coalizões com alguma frequência. Assim, ao escolherem um candidato, os presidentes provavelmente também vão prestar atenção a outros fatores além de suas preferências individuais. Com o objetivo de descobrir que políticas prevalecem nos processos de indicação e nomeação judicial, este estudo desenvolve e analisa primeiramente uma série de indicadores, então traça os processos de indicação e nomeação que se realizaram no governo de cada presidente.

### INDICAÇÕES PRESIDENCIAIS: INDICADORES E DADOS

Que tipo de política prevalece para as indicações no Brasil? Poderíamos argumentar que presidentes querem selecionar candidatos nos quais confiam, que se identificam com sua administração, políticas e que estarão em posição de utilizar seus longos mandatos para estender seu legado. No entanto, ao selecionar um candidato, os presidentes precisam ser bem-sucedidos em conduzir suas escolhas de modo a evitar os custos políticos de uma decisão controversa. É provável que os presidentes estejam atentos aos filtros políticos e técnicos mencionados nas seções anteriores de modo a tentar antecipar suas reações.

Para verificar se os presidentes brasileiros têm antecipado ou dominado o processo de indicação, essa seção esclarece algumas características dos processos legislativos e dos perfis dos candidatos comuns na maior parte dos casos. Em sua maioria, essas características comuns revelam um processo de construção de consenso e indicam um executivo que reconhece as preocupações de outros atores, os quais se acumulam em torno de uma aparentemente monótona aprovação senatorial dos candidatos. Dentro desse quadro geralmente consensual, há certamente alguma margem para ações unilaterais, ainda que isso possa ser oneroso e, portanto, permaneça sendo uma opção limitada.

De fato, a tabela 3 organiza informações de todos os processos de indicação para o STF ocorridos após a Constituição de 88; apenas os primeiros casos ocorridos durante o governo Sarney estão ausentes na maioria das colunas devido ao fato de não haver informação disponível no site do Senado sobre esses processos. Nós começamos com dois dos indicadores comuns utilizados para medir o sucesso presidencial nas indicações: a duração do processo de

confirmação e o número total dos votos. Eles fornecem um panorama importante, porém inconclusivo para provar a antecipação presidencial, fazendo com que precisemos de indicadores complementares que possam jogar luz no conteúdo da agenda presidencial. Esse é o propósito do resto da tabela.

**Tabela 3 – Sumário de indicadores de Antecipação Presidencial**

1. Duração do processo de confirmação no Senado (dias): mediana/média 17.5/16.3
2. Total de candidatos com menos de 5 votos “não” no plenário: 15
3. Total de candidatos cujos relatores na CCJ pertencem a partidos que não o do presidente (seja na coalizão ou em partidos de oposição): 16
4. Total de candidatos cujos relatores na CCJ pertencem ao PMDB, PFL, ou outros partidos de centro-direita: 16
5. Quantidade de candidatos que mantém a origem geográfica da vacância: 15 (+2)
6. Total de candidatos que não sofreram objeção (ainda que parcial) pública por parte da comunidade jurídica: 14
7. Total de candidatos recrutados fora do poder executivo: 12 (+1)
Total de candidatos: 18

Nota: O total de 18 casos indicam todas as indicações entre 1989 e 2011 para os quais há informação completa sobre o processo; (+2) e (+1) na última coluna adicionam informação para os casos ocorridos no governo Sarney anteriores a 1989, nos quais as informações sobre os outros indicadores não estão disponíveis. Fonte: Dados dos autores. O conjunto de indicadores completo para cada ministro está apresentado no apêndice

A primeira linha mostra o quão rápido é o processo de confirmação dos indicados para a Corte no Senado. Todos os indicados foram aprovados em menos de 33 dias; a média foi de 16 dias. São processos céleres quando comparados com o de outras autoridades: processos de indicação geralmente levam em torno de dois meses (59 dias), e apenas o processo para o Banco Central é igualmente rápido no Senado (LEMOS; LLANOS, 2008). Além disso, como mostra a linha dois, a maioria dos ministros do STF foi aprovada no plenário com o apoio de amplas maiorias, as quais excedem os limites da coalizão governista. Ainda assim, tanto a velocidade do processo quanto o número de votos podem ter um significado ambivalente: ou o presidente domina a política legislativa, ou um consenso foi construído antes da vacância oficial da vaga.

A linha 3 começa a mostrar porque a antecipação pode ter sido necessária. Após ter sido lida no plenário do Senado, a mensagem presidencial contendo o nome do candidato é submetida à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ),

na qual o Presidente designa um relator para reportar aos pares se o candidato possui os requisitos para o cargo, relator esse que irá liderar a votação e defender o candidato publicamente na comissão e no plenário.<sup>13</sup> A linha 3 mostra que, à exceção de dois relatores, todos os demais não pertenciam ao partido do Presidente da República.<sup>14</sup> Dois deles eram nomes de fora da coalizão governista.<sup>15</sup> Trata-se de um fato interessante, pois mostra que o processo de confirmação não estava nas mãos do partido do Presidente da República, mas nas mãos de aliados dentro da coalizão ou de partidos da oposição.

Além disso, a linha 4 mostra que até mesmo durante o mandato de Lula, cujo partido está à esquerda no espectro político, os processos de confirmação foram guiados pelos maiores partidos no Senado, os quais são de centro-direita. Devido ao fato de o presidente precisar se unir a outros partidos dentro da coalizão para angariar suporte para uma série de políticas e indicações, suas escolhas devem passar por esse filtro político. Se as preferências de outros partidos na coalizão são relevantes, as do PMDB parecem ser particularmente importantes, já que se trata do partido que possui o maior número de relatores (oito casos).

O PMDB é o maior partido no legislativo, o qual está localizado no centro do espectro ideológico, fazendo parte dos governos Cardoso, Lula e outros, e seus membros detêm relevante autoridade e relatorias no Senado. Desse modo, é difícil imaginar que um candidato pudesse passar pelo filtro do Senado sem o consentimento anterior do PMDB. Além disso, o PFL - um

<sup>13</sup> As regras formais para nomeações no STF ocorrem da seguinte maneira: o presidente indica um candidato ao enviar uma mensagem presidencial ao Senado, onde essa mensagem se torna um Projeto de Lei. O projeto é analisado na CCJ por um relator. Quando o relatório está pronto, o presidente agenda uma sabatina na qual o indicado tem que responder perguntas de todos os Senadores presentes, sejam eles membros da comissão ou não. Quando não há mais questões a serem analisadas, o presidente conduz uma votação secreta, onde apenas os membros da comissão votam. A sessão é então suspensa, e os votos são contados em segredo. Após o retorno da sessão, o resultado é publicamente anunciado e o Projeto vai para o plenário, onde o relatório aprovado pela comissão vai ser lido e votado. Todos os senadores vão dar um voto nominal e secreto, sendo necessária uma maioria absoluta (42 membros presentes). O resultado é anunciado pelo Presidente do Senado, publicado no dia seguinte, e enviado ao presidente, o qual poderá finalmente nomear o ministro.

<sup>14</sup> Os relatores, lidando com as indicações dos ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, pertenciam, respectivamente, ao PMDB e PSDB, os partidos presidenciais.

<sup>15</sup> As duas exceções para o controle pela coalizão da posição de relator iluminam o consenso que existia em torno dos candidatos. Um Senador do PMDB fez a relatoria da indicação de um candidato de Lula, Cezar Peluso, quando o PMDB ainda estava na oposição (o partido se tornou membro da coalizão governista no fim de 2003), mas Peluso era um juiz de carreira altamente qualificado de São Paulo, visto como "muito conservador" de acordo com os arquivos e classificação do PT (ESTADO DE SÃO PAULO, 2003c). Por sua vez, o processo de confirmação de Carmen Lúcia Antunes Rocha foi relatado pelo Senador Azeredo, do PSDB - o qual estava na oposição naquele momento, mas era também do mesmo estado que o candidato do STF, relatando de forma favorável.

partido de direita (sob a sigla DEM desde 2007) – deteve quatro relatorias até a chegada de Lula ao poder (quando o PFL se tornou oposição). Durante o mandato de Lula, também foram os pequenos partidos de direita integrantes da coalizão que ficaram com o decisivo papel de relator. Devido a isso, os candidatos dos presidentes não deviam ter preferências radicais, já que outros membros da coalizão precisavam ser capazes e estar dispostos a defender a reputação dos indicados.<sup>16</sup>

As três últimas linhas nos dão algumas pistas sobre o conteúdo da agenda presidencial; ou seja, os tipos de ministros que o presidente seleciona. Para isso, nos baseamos no rico acervo documental dos arquivos da biblioteca do Senado Brasileiro, onde consultamos dossiês sobre a trajetória de cada ministro. Nós vimos que as regras do Senado e a composição partidária desencorajam a indicação de candidatos radicais. Na linha 5, observamos que os presidentes, por sua vez, tendem a indicar candidatos com uma origem geográfica próxima àquela do candidato que está deixando o cargo. Nossas entrevistas revelam, no entanto, que os presidentes raramente são limitados pelas demandas regionais. Aparentemente, a única regra informal a ser seguida determina que uma das cadeiras do STF “pertence” ao Estado de São Paulo e, quando essa cadeira fica vaga, juizes de São Paulo se mobilizam para ter um candidato indicado (MINISTRO DO STF, 2009). Se uma substituição nesse sentido não ocorre, há pressão para que as futuras indicações tragam de volta o equilíbrio. A maioria dos indicados vem de estados poderosos e populosos do sul e do sudeste, nos quais estão as principais escolas de direito e onde ocorre a maior parte da atividade judicial: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (conforme tabela 4 abaixo sobre as indicações para o Supremo Tribunal Federal no Brasil, 1989-2011).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> É do nosso conhecimento que no Brasil o comportamento legislativo é estratégico e contingente com relação aos incentivos dados pelo presidente. Como Zucco (2009) e Zucco e Lauderdale (2011) demonstram, ideologia é importante, mas se tornar parte de um gabinete e receber parte do orçamento são na verdade as razões que geram incentivos à cooperação. Assim sendo, relatores estão intrinsecamente perto de presidentes, sem estarem *ferozmente* comprometidos.

<sup>17</sup> Por haver muita rotatividade entre os candidatos vindos desses estados, nós checamos se uma nova indicação implicou em uma mudança abrupta de região, como o candidato de Minas Gerais substituindo um ministro do nordeste, e também se esse movimento foi compensado por outra indicação pelo mesmo presidente. Nós encontramos assimetrias apenas nas duas primeiras presidências, Sarney e Collor, onde as regiões norte e nordeste perderam um lugar em cada caso, enquanto Cardoso introduziu um candidato da capital, Brasília, e indicou dois outros do Rio Grande do Sul. Lula foi cuidadoso o bastante para respeitar a única vaga do Norte que ele tinha para preencher. Em perspectiva, Lula foi o mais equilibrado presidente no que diz respeito a preocupações geográficas, apesar de os outros dois presidentes que tiveram que preencher vagas do Norte ou Nordeste também terem indicado ao menos um candidato dessa região.

Tabela 4 - Característica dos Candidatos bem-sucedidos e do Processo Legislativo

Ministro do STF/Ano da nomeação	Duração do processo: fase presidencial e no Senado (dias)	Posição no momento da seleção	Origem (liga em que exercia atividade profissional; ministro novo/ministro antigo)	Objetivos publicados na imprensa	Relatos na CCJ (Partidos Estaduais)	Número de votos "não"
<b>José Sarney (1985-1989), PMDB</b>						
1. Carlos Madeira (1985)	Sem dados	Juiz	MA/RJ e DF		Sem dados	Sem dados
2. Celso Borja (1986)	Sem dados	Consultor Geral	RJ/RJ		Sem dados	Sem dados
3. Paulo Brossard (1989)	Sem dados	Ministro da Justiça/ ex-Senador	RS/PE		Sem dados	Sem dados
4. Sepúlveda Perence (1989)	Sem dados	Procurador Geral da República	MG/MG		Sem dados	Sem dados
5. Celso de Mello (1989)	2143-54	Consultor Geral	SP/PB		Leite Chaves (PMDB/PR)	3
<b>Fernando Collor (1990-1992), PRN</b>						
6. Carlos Velloso (1990)	43125-68	Ministro do STF/Juiz de carreira	MG/MG		Tomaz Batista (PFL/SE)	1
7. Marco Aurélio Mello (1990)	46120-60	Ministro do STF	RJ/MA	Proximidade por ser primo do presidente	Mário Peraculos (PMDB/CE)	3
8. Ilmar Galvão (1991)	39111-50	Ministro do STF/Juiz de carreira	MG/PI		Tomaz Batista (PFL/SE)	0
9. Francisco Rezek (1992)	15145-30	Ministro das Relações Exteriores/ex ministro do STF	MG/RJ		Filso Soares (PFL/ES)	16
<b>Itamar Franco (1992-1994), sem partido</b>						
10. Maurício Corrêa (1994)	112-3	Ministro da Justiça/ ex-Senador	MG/RS	Alguns membros do STF fizeram objeção quanto a sua reputação e qualificação	Francisco Rollenberg (PFL/SE)	3
<b>Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), PSDB</b>						

11. Nelson Jobim (2007)	30/11-01	Ministro da Justiça	RS/MG	Alguns membros do STF fizeram objeção à sua qualificação	Pedro Simon (PMDB/RJ)	1
12. Ellen Gracie (2008)	4/21-25	Juiz (Tribunal Federal Regional)	RS/RJ	AMB, OAB, Ministério Público, criaturas as instituições e outras federações fizeram objeções quanto à proximidade com o presidente e reputação	José Fogaça (PMDB/RJ)	0
13. Gilmar Mendes (2001)	1/27-28	Advogado Geral da União	DF/RS		Edson Alcântara (PSDB/CE)	15
Lula da Silva (2003-2010), PT						
14. Cezar Peluso (2003)	10/21-31	Juiz de Carreira	SP/SP	Senhores do PT e setores jurídicos de SP fizeram objeções ideológicas	João Alberto Souza (PMDB/MA)	3
15. Ayres Britto (2003)	10/21-31	Advogado	SE/AC		Marcelo Cavella (PRB/RJ)	3
16. Joaquim Barbosa (2003)	10/21-31	Promotor	RJ/RJ	Reputação	César Borges (PR/BA)	3
17. Eros Grau (2004)	5/26-31	Acadêmico/Advogado	SP/MG		Pedro Simon (PMDB/RS)	5
18. Ricardo Lewandowski (2006)	19/7-26	Juiz	SP/MG		Ramez Tebet (PMDB/MS)	4
19. Carmen Lucia (2006)	37/12-49	Promotora	MG/RS		Eduardo Azeredo (PSDB/MG)	1
20. Menezes Direito (2007)	11/1-12	Ministro do STF	RJ/MG		Valter Ferreira (PMDB/MS)	2
21. Dias Toffoli (2009)	17/12-29	Advogado Geral da União	SP/RJ	Qualificação e proximidade com o presidente	Francisco Dornelles (PP/RJ)	9
Dilma Rousseff (2011-), PT						
22. Luiz Fux (2011)	189/8-197	Ministro do STF	RJ/SP		Marcelo Cavella (PRB/RJ)	2

Legenda: AMB: Associação de Magistrados Brasileiros (AMB); OAB: Ordem dos Advogados do Brasil; RJ: Estado do Rio de Janeiro; MG: Estado de Minas Gerais; SP: Estado de São Paulo; RS: Estado do Rio Grande do Sul. Fonte: Dados dos autores com base no Prodescen (Senado); STF; jornais brasileiros.

Na linha 6, observamos que só foram reportadas objeções (parciais) da comunidade jurídica com relação a quatro candidatos, enquanto na maioria dos casos os presidentes se esforçaram para selecionar candidatos com reputação e qualificações notórias.<sup>18</sup> A Constituição exige que os selecionados tenham esse perfil, no entanto a vigilância dos muitos atores da comunidade jurídica é inegável. É preciso um olhar mais próximo sobre os registros de duas organizações importantes. A AMB (Associação de Magistrados Brasileiros) e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) revelam apenas um caso no qual essas associações explicitamente condenam a indicação presidencial (GILMAR MENDES, 2001). Além disso, em um número considerável de indicações (as dos ministros Britto, Barbosa, Peluso, Grau, Lewandowski, Lúcia e Fux), tanto a AMB como a OAB elogiou publicamente as escolhas presidenciais. Na última década, no entanto, sem fazer recomendações diretas sobre candidatos, a AMB recomendou repetidamente o desenvolvimento de “regras objetivas” para os processos de indicação (ver, por exemplo, Folha.com, 2009b) – ou seja, regras que limitam a escolha presidencial a juizes de carreira –, enquanto a OAB tem apoiado abertamente a ideia de uma reforma constitucional que garanta a participação da sociedade civil e uma representação adequada de diferentes instituições no STF (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Dada a crescente presença pública e pressão das associações, não é surpreendente descobrir que os presidentes brasileiros em muitos casos se abstiveram de indicar “candidatos presidenciais”, ou seja, candidatos que chegam ao tribunal diretamente de cargos executivos, os quais representam menos de 50% dos casos. Durante o regime democrático atual, candidatos bem-sucedidos ao STF têm sido em sua maioria aqueles bem qualificados com perfis centristas. No entanto, esses mesmos candidatos diferem em sua origem: a maioria deles foi juiz, promotor e advogado (certamente com conexões políticas) renomado, enquanto os demais foram recrutados dentro do governo ou em conselhos consultivos presidenciais.<sup>19</sup>

A nomeação de “candidatos presidenciais” pode levantar questões não só por parte do judiciário: os três processos de confirmação com maior número de votos se opondo à escolha – os de Francisco Rezek (1992), Gilmar

<sup>18</sup> Nós não encontramos muito na imprensa sobre os candidatos de Samey, mas há alguns comentários relativos à sua proximidade com o presidente.

<sup>19</sup> Durante o período democrático brasileiro que se passa entre 1946 e 1964, 40% da corte era composta de juizes e promotores; entre 1988 e 2003, esse número caiu para 27%, e o número de advogados aumentou de 14% para 40%. O resto era composto de membros de poderes eleitos (MARENCO; DA ROS, 2008).

Mendes (2001) e Dias Toffoli (2009) – também foram julgados pelo Senado como sendo escolhas muito próximas ao presidente. Devido ao fato de terem previamente ocupado cargos importantes no governo – Rezek como Ministro de Relações Exteriores, Mendes e Dias Toffoli enquanto Advogados Gerais da União –, os candidatos já tinham visibilidade política por suas posições e declarações firmes em favor do executivo. Argumentava-se que sua atuação na corte poderia ser marcada por julgamentos parciais (DEBATES NO PLENÁRIO DO SENADO, 1992, 2002, 2009).

No caso de Rezek, outro argumento era que ele já havia sido ministro da corte antes de renunciar para assumir um ministério. Tratou-se de uma situação ímpar ter a mesma pessoa indicada duas vezes para a mesma posição na mais alta corte do país – algo de fato inédito – e sua saída da corte para assumir uma posição no governo indicava para alguns críticos um compromisso maior para com a política partidária do que para com a neutralidade jurídica. Enquanto Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes causava incômodo na comunidade jurídica pela forma ousada e arrojada com que defendia o programa econômico de Cardoso contra a paralisia jurídica. Quando Mendes se tornou candidato, o PT, enquanto oposição no Senado, se opôs abertamente ao fato de o candidato cumprir o requisito de “reputação ilibada” e obstruiu o processo. Apesar da inegável qualificação do candidato (o qual possui doutorado em direito constitucional por uma universidade alemã), a oposição receava que Mendes se tornasse “o líder do governo no STF” (Senador Suplicy, FOLHA DE SÃO PAULO, 2002a; debate em COMISSÃO DO SENADO FEDERAL, 2002).

Quando se tornou candidato, Dias Toffoli dividiu o voto da oposição no Senado: Embora o DEM não tenha considerado as objeções suficientemente graves para justificar um voto negativo (FOLHA.COM, 2009a), o PSDB (partido do ex-presidente Cardoso) fez objeção à proximidade política do candidato com Lula e seu partido, assim como contra suas escassas qualificações técnicas. Nesse caso, o PSDB repetiu a opinião manifestada pelo PT quando, na oposição, contestou a indicação do Advogado-Geral da União de Cardoso, Gilmar Mendes.

Apesar dos votos serem secretos, uma análise dos debates nas comissões e no plenário mostram que os votos negativos vêm de fora da coalizão e que as coalizões apoiam a escolha presidencial apesar dos embates em múltiplas frentes da oposição. No entanto, indicações presidenciais controversas vêm com o ônus de se controlar a coalizão. A indicação de Mendes, por exemplo, foi repetidamente qualificada como “polêmica” pela mídia (CORREIO BRAZILIENSE, 2002; FOLHA DE SÃO PAULO, 2002b), e

causou tensões na relação entre os membros da coalizão governista e a oposição no Congresso. Essa é uma situação com a qual presidentes podem lidar de tempos em tempos, apesar do cenário consensual que caracteriza a política brasileira, desde que não se torne a regra. Cada presidente tem demonstrado diferentes inclinações e razões para recrutar candidatos dentro e fora do executivo.

## ESCOLHENDO UM CANDIDATO

Se nós considerarmos a trajetória dos ministros do STF nomeados desde 1985, 9 de 22 ministros vieram diretamente de posições do executivo federal (2 advogados gerais da união, 3 ministros da justiça, 1 ministro de relações exteriores, 2 conselheiros presidenciais e 1 procurador-geral da república). Com relação aos demais, 9 eram juizes de carreira, 2 eram procuradores estaduais, 1 era estritamente acadêmico e 1 era advogado. Em contraste com os 9 primeiros, esses nomeados tinham conexões políticas e até mesmo identificação partidária, mas não pertenciam à esfera presidencial.

Uma curiosidade é que 8 de 9 "candidatos presidenciais" foram nomeados anteriormente ao governo Lula, o que significa que o presidente que mais nomeou ministros do STF foi justamente aquele cujos candidatos eram menos próximos comparativamente. Apenas o Presidente Collor de Mello retirou três de seus quatro candidatos do judiciário. Além disso, os candidatos de Lula receberam críticas mais leves e foram muitas vezes elogiados na imprensa. Lula foi mais cuidadoso que os presidentes anteriores com relação aos limites impostos pela "verticalização" da federação.

O presidente durante a transição (Sarney, 1985-1990) nomeou cinco ministros, quatro deles eram nomeações estritamente presidenciais (apenas o quinto, Carlos Madeira, de São Luís, Maranhão, teve uma carreira jurídica, ainda que ele fosse da cidade do presidente e, de acordo com a imprensa, fosse seu amigo pessoal). Os outros quatro ocupavam funções no governo: o ministro da justiça, dois conselheiros gerais do presidente, e o procurador-geral da república.

Em contraste, Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito após a transição (1990-1992), selecionou candidatos com carreiras jurídicas. Seu mandato foi curto em virtude de seu *impeachment* no Congresso sob alegação de corrupção, porém ele ainda teve a chance de nomear quatro ministros. Três dos quatro nomeados tiveram carreiras exclusivamente jurídicas (dois estavam no Superior Tribunal de Justiça, STJ, e um pertencia ao Tribunal Superior do Trabalho, TST). Foi a primeira vez que alguém das

cortes trabalhistas foi escolhido para o STF, mas o candidato era também primo do presidente, um fato fortemente criticado pela imprensa (FOLHA DE SÃO PAULO, 1990). Uma peculiaridade das indicações dos ministros Velloso e Mello é que o presidente Collor pediu ao STJ e ao TST que propusessem uma lista de três candidatos. O STJ respondeu colocando todos os seus membros à disposição do presidente, já o TST recomendou tão somente o primo do presidente (FOLHA DE SÃO PAULO, 1990).

A quarta nomeação de Collor foi claramente presidencial, em um movimento astuto: ele novamente indicou o Ministro Rezek, o qual havia deixado o STF em 1990 para se tornar o Ministro das Relações Exteriores de Collor. Rezek reassumiu a posição no STF quando Célio Borja deixou a posição para se tornar o Ministro da Justiça de Collor. Como vimos anteriormente, essa "realocação" foi contestada no Senado, recebendo 16 votos negativos.

A única nomeação feita pelo Presidente Itamar Franco foi bastante política e controversa. O candidato de Franco era um amigo pessoal e um político habilidoso, Maurício Corrêa, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil no Distrito Federal, membro da Assembleia Constituinte de 88, Senador, tendo sido Ministro da Justiça por dois anos (1992-1994). Corrêa enfrentou resistência no STF, o qual fez objeção à sua proximidade com o presidente e questionou se ele preenchia os requisitos constitucionais de "notável saber jurídico" (CORREIO BRAZILIENSE, 1994b) e "reputação ilibada", sendo a última em virtude de um escândalo público no qual o candidato estava envolvido (CORREIO BRAZILIENSE, 1994a). Porém Correa gozava de suporte no Senado. Sua indicação foi confirmada em uma sessão de 24 horas, "um dos processos mais rápidos na história do Congresso" (ESTADO DE SÃO PAULO, 1994). A nomeação de Correa ocorreu quando o Presidente Franco estava prestes a deixar o poder e seu sucessor, Cardoso, membro de seu governo, já havia sido eleito. O presidente recém-eleito apoiou a indicação de Franco e colocou o Vice-Presidente eleito nos comandos da negociação com o Senado. Os "membros leais da coalizão de Itamar" se mobilizaram em favor da nomeação de Correa (GAZETA MERCANTIL, 1994).

Apesar de ficar no poder por oito anos, Fernando Henrique Cardoso teve a oportunidade de indicar somente três membros do STF. Ele utilizou essa chance para selecionar dois colaboradores próximos e para inovar ao selecionar a primeira mulher na história do Supremo Tribunal Federal. Em contraste com as controvérsias sobre seu terceiro indicado, Gilmar Mendes, a primeira escolha de Cardoso foi consensual. Como ministro da justiça,

Nelson Jobim era não só uma figura presidencial crucial no gabinete, mas também “um nome histórico no Congresso”, de acordo com o relator na CCJ, Pedro Simon. Os jornais recordaram que Jobim tinha chegado à Câmara após a transição para a democracia e tinha participado na Assembleia Constituinte de 1988, onde ele conheceu o então senador Cardoso (CORREIO BRAZILIENSE, 1997).

Uma vez no STF, Jobim teve um papel ativo em recrutar o segundo indicado de Cardoso, Ellen Gracie. Ela foi confirmada no Senado com consenso absoluto (nenhum voto negativo), apesar das preocupações das cortes superiores que ela tenha vindo de um Tribunal Regional Federal (TRF) e não do Superior Tribunal de Justiça (VALOR ECONÔMICO, 2000). “A hierarquia devia ser respeitada”, defendeu um ministro do STJ (ESTADO DE SÃO PAULO, 2000).

As oito indicações de Lula envolviam apenas um candidato estritamente presidencial. Lula começou seu mandato com a oportunidade única de indicar três membros do STF simultaneamente, em virtude de aposentadorias compulsórias ocorridas em abril e maio de 2003. As indicações eram vistas pela imprensa como “estratégicas” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2003b) para políticas do governo em matérias como reforma tributária e pensões (Jornal de Brasília, 2003). O Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, encarregado de “testar os nomes” e aconselhar o presidente, declarou: “Nós queremos ministros de reputação ilibada, notável saber jurídico e que reconheçam que estamos vivendo em um tempo de mudanças” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2003c).<sup>20</sup>

Quando as primeiras três indicações estavam se aproximando, os jornais relatavam que Lula queria outra mulher e um afrodescendente no STF (ESTADO DE SÃO PAULO, 2003a). Lula e seus conselheiros consideraram muitos candidatos (a imprensa dizia que mais de quatrocentos currículos foram estudados), finalmente concordando que um deles teria que ser afrodescendente (JORNAL DO BRASIL, 2003) e que uma cadeira ficaria reservada para a jurisdição de São Paulo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003). Lula indicou estrategicamente: um advogado (Britto, que tinha trabalhado como um advogado para o PT de Lula e veio de Sergipe), um procurador-geral atuando no Rio de Janeiro (Barbosa, um afrodescendente,

<sup>20</sup> Algo confirmado em diversas das entrevistas vistas no verão de 2009. Os conselheiros do presidente – além de contatos com o STF e com o poder judiciário – eram o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, o Advogado-Geral da União Álvaro Ribeiro Costa, o Deputado Federal do PT Sigmaringa Seixas, e membros da Casa Civil, como o diretor, José Dirceu, e o conselheiro jurídico, José Antonio Dias Toffoli (CORREIO BRAZILIENSE, 2003).

o qual tinha um currículo de destaque e unanimidade dentro do governo) e um juiz (Peluso, que vinha de São Paulo em função de um acordo, mas que sofria resistência pelo PT, que queria um candidato de esquerda).<sup>21</sup> As três indicações de homens sofreram objeção pelas mulheres nas duas casas do Congresso, as quais assinaram uma nota de protesto nesse sentido (ESTADO DE SÃO PAULO, 2003d).

A quarta indicação foi a de Eros Grau, o qual ocuparia o lugar do Ministro Corrêa que estava se aposentando. O último foi presidente do STF durante o primeiro ano do governo Lula e se opôs veementemente aos planos do governo de cancelar os privilégios de pensionistas do poder judiciário. Sendo assim, durante o processo de seleção, o governo levou em consideração a simpatia de Grau para com as reformas judiciais (modernização e um conselho para controle do judiciário) (VALOR ECONÔMICO, 2004). Grau era um professor universitário especializado em direito econômico, com excelentes qualificações. Ele era próximo do PT de Lula, porém, durante sua juventude, havia apoiado o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Essa não foi uma indicação estritamente presidencial, mas certamente uma em sintonia com a orientação política do governo.

Ao fim de 2005, Lula havia indicado dois novos ministros em virtude da aposentadoria compulsória de Carlos Velloso e do retorno de Nelson Jobim à política - uma ocorrência muito incomum. Jobim havia anunciado que iria se aposentar em abril de 2006 para concorrer a presidente pelo PMDB ou governador no Rio Grande do Sul (CORREIO BRAZILIENSE, 2006b). Os jornais afirmavam que a primeira escolha de Lula (um membro do PT e ex-ministro da educação, Tarso Genro) sofria resistência por parte de setores de seu partido e sofreria rejeição pelo Senado (CORREIO BRAZILIENSE, 2006a). O presidente da Comissão de Constituição e Justiça (Antônio Carlos Magalhães, PFL-BA) confirmou a existência de um acordo não escrito entre os partidos de oposição e do governo para rejeitar qualquer indicado para preencher a vaga deixada pelo Ministro Velloso (TRIBUNA DO BRASIL, 2006).

A Ajufe (Associação dos Juizes Federais) também exerceu pressão sobre o governo para selecionar um juiz, já que o ministro que estava se

<sup>21</sup> Britto foi considerado um "típico candidato de Lula" em uma das entrevistas analisadas em virtude de sua proximidade com o PT, partido de Lula (Advogado do Partido dos Trabalhadores, 2009). Nós preferimos não considerá-lo um candidato da presidência, já que sua indicação parece refletir mais um compromisso dentro de seu próprio partido do que uma preferência do presidente. Os jornais, desde então, relatam "a falta de satisfação de Lula" com o desempenho de Britto como ministro do STF.

aposentando era um juiz (CORREIO BRAZILIENSE, 2005). O presidente abriu mão de uma escolha política sua e optou por Lewandowski - um juiz de carreira e professor universitário de São Paulo - para ocupar o lugar de Velloso. O indicado não tinha conexões com a esquerda e foi considerado uma escolha "prudente" pela imprensa (CORREIO BRAZILIENSE, 2006c). O papel que o ministro da justiça cumpriu nesse processo de indicação foi elogiado na imprensa (GAZETA MERCANTIL, 2006). A vacância deixada pelo Ministro Jobim foi garantida a uma mulher, Cármen Lúcia Antunes Rocha, uma promotora com conexões ao pré-candidato do PMDB, Itamar Franco (CORREIO BRAZILIENSE, 2006d), prevalecendo sobre Mizabel Abreu Derzi, a qual tinha um perfil mais alinhado com o PT.

A última indicação de Lula também demonstrou a predominância do consenso na coalizão sobre a política presidencial. A indicação de Menezes Direito foi elogiada pela imprensa (GAZETA MERCANTIL, 2007a) como um triunfo do segundo e principal partido na coalizão, o PMDB, mas também foi aceita pelo partido oposicionista de direita DEM (JORNAL DO BRASIL, 2007). A indicação também contava com o suporte do então presidente do STF, Gilmar Mendes. O partido de Lula se encontrava em uma situação complicada no momento dessa indicação: o STF estava abrindo um processo criminal contra 40 políticos acusados de corrupção no escândalo do mensalão (esquema de compra de votos na Câmara dos Deputados).

Certamente, não era o momento certo para impor um candidato estritamente presidencial, e Carlos Alberto Menezes Direito veio do Superior Tribunal de Justiça (o qual não havia conseguido impor nenhum de seus membros no STF em 16 anos). Além disso, Direito tinha conexões políticas sólidas: ele havia sido conselheiro jurídico do Ministro da Educação durante os anos 70, tinha concorrido à Câmara dos Deputados em 1982 (como candidato do PMDB), e foi secretário de educação no Estado do Rio de Janeiro no fim dos anos 80. Sua indicação ao STF em 1996 se deu em virtude de conexões políticas tanto com o ex-governador do Rio de Janeiro (Moreira Franco) como com o STF (com Nelson Jobim, então Ministro da Defesa) (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007). Encontrar apoio para Direito não foi um problema para o Senado, onde o processo de confirmação tinha que ser acelerado, tendo em vista que o candidato iria alcançar a idade limite de 65 anos em setembro (GAZETA MERCANTIL, 2007b). A confirmação subsequente também foi impulsionada pelo próprio STF, já que o ministro que estava se afastando, Sepúlveda Pertence, renunciou alguns dias antes do necessário para permitir a nomeação de Direito a tempo.

A indicação de Dias Toffoli representou o triunfo de um candidato presidencial. Retrospectivamente, no entanto, foi provavelmente um movimento audacioso por parte de Lula, já que, um ano depois, o presidente enfrentou grande resistência ao seu próximo indicado com a aposentadoria do Ministro Grau. De acordo com a imprensa, ele havia sugerido Cesar Asfor Rocha, o qual era, naquele momento, presidente do Superior Tribunal de Justiça e logo se tratando de uma pessoa com as credenciais certas para o cargo. No entanto, Rocha sofreu oposição por parte do STF, já que sua reputação e ligações com o setor empresarial, e pelo partido do presidente por sua ligação com o PMDB (VEJA, 2010). Assim, Lula decidiu adiar a indicação até depois das eleições presidenciais, deixando sua sucessora, Dilma Rousseff, lidar com as condições do PMDB.

A procrastinação foi altamente criticada pelos próprios juizes, os quais foram completamente inundados com casos e viam muitos dos casos terminarem com empate - incluindo o caso "ficha limpa", legislação que impediria qualquer candidato que houvesse respondido a processos junto aos tribunais de receber um mandato (VEJA, 2011). No entanto, Dilma eventualmente fez uma escolha "técnica". Luiz Fux foi um ministro muito respeitado no STF com muitos anos de experiência, e também um professor universitário com mais de 20 livros publicados. Assim como os outros, ele também tinha suporte político, o qual veio de Sérgio Cabral, governador de seu estado, Rio de Janeiro, o qual havia perdido a indicação para ministro da saúde. Ainda que essa indicação tenha levado mais de sete meses, o candidato foi elogiado pelos membros do STF e por associações como a OAB (O GLOBO, 2011). A imprensa publicou apenas avaliações positivas do indicado de Dilma.

## DISCUSSÃO

Em um sistema no qual os mandatos judiciais são longos e as regras de aposentadoria compulsória são respeitadas, os ministros da Suprema Corte são isolados de pressões políticas enquanto estão no cargo e espera-se que ajam independentemente. Em um sistema como esse, indicações judiciais adquirem uma importância crucial, já que a indicação se torna a única instância onde presidentes têm para induzir resultados judiciais favoráveis através da seleção de candidatos que partilham de suas preferências políticas - com os presidentes, é claro, esperando que seus indicados irão cumprir com honestidade (BRINKS, 2004).

Os presidentes brasileiros são atores extremamente poderosos, os quais têm exercido uma enorme autoridade constitucional no controle

da agenda legislativa. No que diz respeito às indicações, eles são os responsáveis por colocar o arcabouço da discussão ao fazer o primeiro movimento na seleção dos candidatos. Essa prerrogativa tem permitido a eles, por exemplo, modernizar ou canalizar demandas sociais: Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, respectivamente, indicaram a primeira mulher e o primeiro afrodescendente para o Supremo Tribunal Federal. Esses poderes também permitiram que os presidentes selecionassem personalidades de confiança de seu governo para a corte superior. No entanto, os presidentes brasileiros são eleitos como minoritários, e precisam governar junto a uma coalizão. Assim sendo, as indicações para o STF, assim como outras indicações relevantes, não são excluídas das negociações na coalizão, e têm sido usadas como retribuições políticas e compensações. Além disso, o poder presidencial também coexiste com cortes poderosas e independentes, o que significa que os ministros do STF, instâncias judiciais menores, e associações de juizes (assim como a Ordem dos Advogados do Brasil) também são informalmente envolvidos no processo de seleção e podem exercer pressão de modo a manter a representação na corte constitucional.

Como resultado, há variações nos tipos de indicados que chegam até o Senado. Os presidentes Sarney, Franco e Cardoso selecionaram predominantemente figuras de seus próprios governos. Como muitos desses candidatos haviam tido uma carreira anterior no legislativo, eles eram figuras bem conhecidas do Congresso e foram aceitos consensualmente. A seleção de candidatos controversos, escolhas estritas do presidente, como o Advogado-Geral da União, também recebem suporte da coalizão, mas resultaram em tensão política e condenação pelo público. Essas indicações ocorreram apenas ocasionalmente.

Os presidentes Collor de Mello e Lula da Silva selecionaram candidatos que passaram a maior parte de suas carreiras no poder judiciário. Fernando Collor de Mello, o qual fora impichado e era o mais fraco dos presidentes brasileiros da terceira onda –detendo um suporte instável por parte do Congresso –, escolheu apenas um entre quatro de seus indicados entre membros do seu governo, e sua única clara escolha “política” foi um membro já aposentado do STF, o qual conseqüentemente foi contestado no Senado com um número comparativamente significativo de votos opostos à escolha. Já o Presidente Lula da Silva indicou sete candidatos ponderados e estrategicamente escolhidos. Seu Advogado-Geral foi a única escolha “presidencial” real, uma característica que contribuiu para o alto número de votos negativos no Senado. Em nossa visão, as escolhas geralmente ba-

lanceadas de Lula foram, em grande medida, resultado da fragmentação partidária, fator apontado no início deste artigo.

Ainda que Lula tenha sido um presidente majoritário, ele presidiu sobre uma coalizão grande e heterogênea, e comandou um partido com muitas facções internas. Membros da coalizão oscilam entre fundamentalistas de direita, de um estrato evangélico e tradicionalista, até comunistas. O perfil fragmentado de seu governo levou a compromissos e decisões ajustadas. Ou seja, ele selecionou indicados de diferentes origens, os quais tendiam mais ao centro, por causa das demandas e condições de forças antagonistas dentro da própria coalizão.

Além disso, Lula foi condicionado por fatores estruturais, uma vez que foi o primeiro presidente do período democrático responsável por indicar mais de 50% do Supremo Tribunal Federal. Presidentes com um número baixo (ou mais baixo) de indicações, como foi o caso de todos os presidentes antes de Lula, podem levar a uma instância mais alta de deferência para com o presidente por parte das comunidades jurídica e política. Em outras palavras, candidatos selecionados politicamente e até candidatos de confiança do presidente podem ser mais facilmente aceitos conforme a confirmação de seus candidatos em diferentes momentos, o que não alteraria o equilíbrio geral do Supremo Tribunal Federal. Muitas indicações por um só presidente pode significar politização, o que imediatamente ativa os múltiplos alarmes presentes no sistema político<sup>22</sup>.

Em resumo, este estudo demonstrou até agora que diferentes políticas de coalizão e diferentes condições estruturais induzem à seleção de candidatos de diferentes origens. Algumas características da política legislativa partidária, no entanto, permanecem constantes ao longo do período. Independentemente da orientação política dos presidentes – por exemplo, Cardoso estava na centro-direita e Lula na centro-esquerda –, processos legislativos de indicação têm sido conduzidos por relatores de partidos de centro-direita e direita. O PMDB, o maior partido no Senado, atua como um filtro político, e seu poder foi particularmente visível durante a presidência de Lula da Silva, o qual foi regulado na escolha de diversos candidatos. Essa situação

<sup>22</sup> A imprensa costumava tratar Lula como um “homem de estado” com relação à escolha de seus candidatos: um ministro do STF notou em uma entrevista que alguém que conhece a diferença entre governo e estado não faria indicações partidárias (Ministro do STF 2009a). Um fator pessoal relacionado e muito citado na imprensa nas entrevistas analisadas foi a contribuição para a questão de seu maior conselheiro, seu primeiro ministro da justiça, Márcio Thomaz Bastos. Muitos atribuem o perfil bem sucedido das indicações de Lula à influência desse respeitado e bem relacionado advogado criminal.

forçou Lula, por exemplo, a indicar Menezes Direito, o qual era considerado um conservador e bem diferente das preferências do partido do presidente. De um ponto de vista ideológico, os juízes de Lula não se distanciam muito daqueles indicados por seus predecessores de centro-direita que comandavam coalizões mais homogêneas. As características do sistema legislativo partidário também nos ajudam a entender melhor por que juízes brasileiros são legalmente centristas e inclinados a manter visões legais bem estabelecidas (BRINKS, 2011:141).

## CONCLUSÃO

A literatura especializada já demonstrou a importância que as especificidades do método de indicação têm não apenas devido à independência dos juízes com relação àqueles que os indicam, mas também pelo tipo de juízes que se unem à corte constitucional (RÍOS FIGUEROA, 2011, 35). Nós aprendemos que a participação de pelo menos dois órgãos diferentes (os quais podem ser órgãos estatais, como o presidente e o Congresso) aumentam a independência. Enquanto isso, as cortes constitucionais fora do judiciário, assim como processos de indicação abertos, os quais incluem formalmente organizações da sociedade civil no processo de indicação, parecem ser, em teoria, os sistemas melhor equipados para promover a chegada de juízes mais liberais (RÍOS-FIGUEROA, 2011, p. 38).

Assim sendo, os estudos existentes fizeram contribuições teóricas relevantes, mas dedicaram atenção quase que exclusiva ao desenho constitucional. Até agora, pouca pesquisa foi feita sobre o impacto de rodadas informais de consulta e sobre uma participação ativa e informal de agentes sociais e associações nos processos de indicação. Além disso, nenhuma atenção foi dada ao sistema legislativo partidário, provavelmente em virtude da assertiva generalizada de que o papel do Congresso (o Senado) é desimportante no processo de indicação.

De fato, nos beneficiamos de reconhecidas contribuições que tornam clara a importância do *status* legislativo do presidente na independência de juízes (CHÁVEZ, 2004; CHÁVEZ *et al.*, 2011). Essas contribuições iluminam como a condição dividida ou unificada dos poderes legislativos certamente complica o quadro institucional: sob uma regra unificada, os limites entre as duas instituições que participam nas indicações, uma condição para a independência judicial, se tornam turvos. No entanto, governos “unificados e divididos” não são condições aplicáveis para a maioria dos países Latino-Americanos, nos quais sistemas partidários altamente

fragmentados normalmente impedem os executivos de conseguir maiorias unificadas (como no Brasil) e onde mesmo a oposição é frequentemente incapaz de agir de forma coesa. É preciso mais pesquisa sobre casos particulares para melhor entender o impacto da política entre os poderes na indicação judicial.

Este artigo também se beneficiou de uma série de trabalhos prévios que, sob diferentes perspectivas, se engajaram na questão de indicações para o Supremo Tribunal Federal (BRINKS, 2011, 2004; LUCI OLIVEIRA, 2008; MARENCO e DA ROS, 2008; TAYLOR, 2008). Eles iluminam as diferentes origens do tipo de candidatos consensuais, as quais estas páginas confirmam. No entanto, nenhum trabalho anterior do qual tenhamos conhecimento desvenda a política legislativa das indicações, o que enxergamos como sendo um passo crucial para um melhor entendimento da independência judicial e o tipo de juizes que emerge desses processos, especialmente se considerarmos que todos os candidatos vencedores tinham conexões políticas.

Nós mostramos que uma coalizão governista majoritária não opera como governos de um só partido majoritário. Se, no segundo caso, presidentes podem selecionar candidatos que são próximos a eles sem maiores restrições, o tipo de coalizão que dá apoio ao presidente em indicações de governos de coalizão vai afetar as indicações de diferentes formas: quanto mais homogênea a coalizão, maiores as chances de o presidente ter que indicar um candidato próximo a ele. A coalizão majoritária heterogênea envolve maiores compromissos e, como resultado, presidentes podem ser forçados a indicar candidatos que eram produto de acordos políticos. Além disso, a natureza dos partidos legislativos brasileiros necessita de que os indicados estejam próximos ao centro do espectro ideológico, assim sendo grandes movimentos ideológicos não são comuns.

Em geral, nem o papel do Congresso (o Senado) nos processos de indicação, nem o impacto do sistema legislativo partidário na seleção do candidato foram bem pesquisados para casos que não o americano. Até mesmo no caso de cortes bemestabelecidas, como o conselho constitucional francês, “há uma ausência de dados e estudos sobre o modo como o processo de indicação tem se organizado e a razão para se organizar dessa maneira” (BROUARD, 2008, p. 117).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octavio. 2006. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies* 39, 4: 415-40.

- ARANTES, Rogério, and Cláudio Couto. 2008. A constituição sem fim. In *Vinte anos de constituição*, ed. Sergio Praca and Simone Diniz. São Paulo: Paulus. 31-60.
- ARAÚJO, Paulo. 2009. *Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Ph.D. diss., Universidade Federal do Minas Gerais.
- BACKES, Ana Luiza. 2008. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In *O Senado federal brasileiro no pós-constituinte*, ed. Leany Lemos. Brasília: Senado Federal/Unilegis. 63-85.
- BRINKS, Daniel. 2004. *Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium*. *Texas International Law Journal* 40: 595-626.
- . 2011. *Faithful Servants of the Regime: The Brazilian Constitutional Court's Role Under the 1988 Constitution*. In Helmke and Ríos-Figueroa 2011. 154-86.
- BROUARD, Sylvain. 2008. The Constitutional Council: The Rising Regulator of French Politics Despite Continued Politicization. In *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, ed. Brouard, Andrew Appleton, and Amy Mazur. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CAMERON, Charles; COVER, Albert; SEGAL, Jeffrey. 1990. Senate Voting on Supreme Court Nominees: A Neoinstitutional Model. *American Political Science Review* 84, 2: 525-34.
- CHANG, Kelly. 2001. The President Versus the Senate: Appointments in the American System of Separated Powers and the Federal Reserve. *Journal of Law, Economics, and Organization* 17, 2: 319-55.
- CHÁVEZ, Rebecca Bill. 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- CHÁVEZ, Rebecca Bill; FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry. 2011. *A Theory of the Politically Independent Judiciary: A Comparative Study of the United States and Argentina*. In Helmke and Ríos-Figueroa 2011. 219-47.
- CORREIO BRAZILIENSE (Brasília). 1994a. *Escolha não agrada juristas*. 25 de outubro.
- . 1994b. *Nomeação delicada*. 26 de outubro.
- . 1997. *Novo estilo chega ao Supremo*. 16 de março.
- . 2002. *Gilmar Mendes passa no teste*. 16 de maio.
- . 2003. *Um time para empatar o jogo*. 8 de janeiro.
- . 2005. *A composição do STF*. 27 de dezembro.
- . 2006a. *Uma escolha difícil para Lula*. 9 de janeiro.
- . 2006b. *Lula descarta políticos no STF*. 13 de janeiro.
- . 2006c. *Lula define novo ministro do STF*. 7 de fevereiro.
- . 2006d. *A segunda mulher a ingressar no Supremo*. 11 de maio.
- DOMINGO, Pilar. 2004. Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary: Recent Trends in Latin America. *Democratization* 11, 2: 104-26.
- ESTADO DE SÃO PAULO. 1994. *Senado aprova nome de Corrêa para o STF*. 27 de outubro.
- . 2000. *Causa polêmica a possível escolha de juíza gaúcha para o Supremo*. 10 de novembro.
- . 2003a. *Planalto quer um negro e mais uma mulher no STF*. 4 de fevereiro.
- . 2003b. *Lula anuncia hoje 3 novos ministros do STF*. 5 de maio.
- . 2003c. *Lula adia indicação de ministros para STF*. 6 de maio.
- . 2003d. *Lula indica primeiro negro para o Supremo*. 8 de maio.
- . 2010. *É preciso rediscutir as formas de escolha do Supremo*. 1 de novembro.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. 2004. Constitutional Adjudication: Lessons from Europe. *Texas Law Review* 82: 1671-74.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- . 2000. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32, 2: 151-70.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 1990. *Collor indica primo para ministro do Supremo*. 1 de maio.

- 2002a. *Senado aprova Gilmar Mendes para o Supremo*. 23 de maio.
- 2002b. *Polêmica: Mendes toma posse hoje no STF*. 20 de junho.
- 2003. *Lula indicará procurador negro para o STF*. 2 de maio.
- 2007. *Lula vai indicar Carlos Alberto Dantas para o STF*. 27 de agosto.
- FOLHA.COM. 2009a. *Mendes diz que críticas a Toffoli se assemelham às que recebeu em 2002*. 18 de setembro. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u625977.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u625977.shtml)>
- 2009b. *AMB propõe ampliar número de magistrados de carreira no Supremo*. 12 de novembro. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u651473.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u651473.shtml)>
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GAZETA MERCANTIL. 1994. *Votação pode ser hoje*. 24 de outubro.
- 2006. *Lula não está "aparelhando" o STF; garante advogados*. 13 de fevereiro.
- 2007a. *Lula indica conservador para vaga no STF*. 29 de agosto.
- 2007b. *Dirreito chora em sabatina no Senado*. 30 de agosto.
- GINSBURG, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York: Cambridge University Press.
- O GLOBO (Rio de Janeiro). 2011. *Senado aprova indicação de Fux ao STF*. 9 de fevereiro.
- GUOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto, SKAAR, Elin eds. 2004. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London: Frank Cass.
- HAMMOND, Thomas, and Jeffrey HILL. 1995. Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies. *Journal of Theoretical Politics* 5, 1: 23-59.
- HELMKE, Gretchen, RÍOS-FIGUEROA, Julio eds. 2011. *Courts in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- JORNAL DE BRASÍLIA. 2003. *Infidelidade constitucional*. 12 de maio.
- JORNAL DO BRASIL (Rio de Janeiro). 2003. *Lula preencherá três vagas no Supremo dentro de 30 dias*. 4 de abril.
- 2007. *Lula indica Carlos Alberto Dantas para o Supremo*. 29 de agosto.
- KAPISZEWSKI, Diana. 2011. *Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition*. In Helmke and Ríos-Figueroa 2011: 154-86.
- LEMOS, Leany. 2007. Las reformas promercado en Brasil: el tratamiento legislativo del fin de los monopolios estatales en el gobierno de Cardoso. *Desarrollo Económico* 47, 185: 73-94.
- LEMOS, Leany, LLANOS, Mariana. 2008. On Reactive Legislatures: The Politics of Presidential Nominations in Argentina and Brazil, 1989-2003. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 4 (online). Disponível em: <[http://socioscienciasocielo.org/socielo.php?pid=50102-69192008000100003&script=vs\\_artext](http://socioscienciasocielo.org/socielo.php?pid=50102-69192008000100003&script=vs_artext)>.
- LIJPHART, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 2009. Poder de agenda e políticas substantivas. In *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*, ed. Magna Inácio and Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG. 77-104.
- LLANOS, Mariana, SCHIBBER, Constanza Figueroa. 2008. El presidente y el senado: los nombramientos del poder judicial en la Argentina democrática (1983-2006). *Desarrollo Económico* 47, 188: 607-37.
- LUCI OLIVEIRA, Fabiana. 2008. Justice, Professionalism, and Politics in the Exercise of Judicial Review by Brazil's Supreme Court. *Brazilian Political Science Review* 2, 2 (July-December): 93-116.
- MAINWARING, Scott, and Matthew SHUGART. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MALLESON, Kate, RUSSELL, Peter. 2006. *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from Around the World*. Toronto: University of Toronto Press.

- MARENCO, André; DA ROS, Luciano. 2008. Caminhos que levam à corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do poder judiciário brasileiro (1829-2006). *Revista Sociologia e Política* 16, 30: 131-49.
- MCMAHON, Kevin. 2007. Presidents, Political Regimes, and Contentious Supreme Court Nominations: A Historical Institutional Model. *Law & Social Inquiry* 32, 4: 919-54.
- MELLO FILHO, José Celso de. 2007. *Notas sobre o Supremo Tribunal (império e república)*. Brasília: Supremo Tribunal Federal.
- MINISTER, Superior Court of Justice (STJ). 2009. *Author interview*. Brasília, 17 de Agosto.
- MINISTER, Supreme Federal Tribunal (STF). 2009a. *Author interview*. Brasília, 4 de Agosto.
- . 2009b. *Author interview*. Brasília, August 18. Mon. Terry. 1985. Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB. *American Political Science Review* 79: 1094-1116.
- . 1987. An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance. *Legislative Studies Quarterly* 12, 4: 475-520.
- NOKKEN, Timothy; SALA, Brian. 2000. Confirmation Dynamics: A Model of Presidential Appointments to Independent Agencies. *Journal of Theoretical Politics* 12, 1: 91-112.
- NUNES, Rodrigo. 2010. Politics Without Insurance: Democratic Competition and Judicial Reform in Brazil. *Comparative Politics* 42, 3: 313-31.
- O'DONNELL, Guillermo. 2003. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In *Democratic Accountability in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press. 34-54.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 2002. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados* 45, 2: 265-301.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. 2009. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*, ed. Magna Inácio and Lucio Rennó. Belo Horizonte: Editora UFMG. 207-34.
- PÉREZ-LIÑÁN, Añibal; CASTAGNOLA, Andrea. 2009. Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-Term View (1904-2006). *Journal of Politics in Latin America* 1, 2: 87-114.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. 2011. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly* 64, 2: 323-34.
- RICCI, Paolo. 2008. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no congresso brasileiro. Diferenças e similaridades entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. In *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*, ed. Leany Lemos. Brasília: Unilegis/Senado Federal. 237-71.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio. 2007. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico. *Latin American Politics and Society* 49, 1 (Spring): 31-58.
- . 2011. *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*. In Helmke and Ríos-Figueroa 2011. 27-54.
- SANTOS, Fabiano. 2003. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- SANTOS, Fabiano; AMORIM NETO, Octavio. 2003. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly* 27, 4: 449-79.
- SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold. 2002. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- SENADO FEDERAL DO BRASIL. 2002. *Debates nas Comissões*. Gilmar Mendes. 15 de maio. Arquivos de documentos não publicados. Subsecretaria de Taquigrafia.
- SENADO FEDERAL DO BRASIL. *Debates no Plenário*. Vários anos.
- . 1992. Francisco Rezek. DCN2. *Diário do Congresso Nacional* 2, 5 de maio. 2646-54.
- . 2002. Gilmar Mendes. DSF. *Diário do Senado Federal*, 23 de maio. 8851-61.
- . 2009. Dias Toffoli. DSF 9. *Diário do Senado Federal*, 1 de outubro. 48530-37/48543-54.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

- SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ; ANGELL, Alan eds. 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- SNYDER, Susan; WEINGAST, Barry. 2000. The American System of Shared Powers: The President, Congress, and the NLRB. *Journal of Law, Economics, and Organization* 16, 2 (October): 269-305.
- SOLOMON, Peter. 2007. Review Article: Courts and Judges in Authoritarian Regimes. *World Politics* 60, 1 (October): 122-45.
- TAYLOR, Matthew. 2008. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- TRIBUNA DO BRASIL (Brasília). 2006. *CCJ faz acordo contra indicações*. 19 de Janeiro.
- UM ADVOGADO para o Partido dos Trabalhadores (PT). 2009. *Entrevista com o autor*. Brasília, 29 de julho.
- VALOR ECONÔMICO (Rio de Janeiro). 2000. *Fernando Henrique quebra o tabu e indica uma mulher para o Supremo*. 11 DE NOVEMBRO. Disponível em: <www.valor.com.br>.
- . 2004. *Governo procura jurista afinado com reforma para preencher vaga no STF*. 19 de Abril.
- VEJA. 2010. *A primeira queda de braço entre Lula e Dilma*. 8 de agosto. Disponível em: <veja.abril.com.br>.
- . 2011. *Quem é o novo ministro do Supremo*. 7 de Fevereiro.
- VERISSIMO, Marcos Paulo. 2008. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial "à brasileira." *Revista Direito GV* 4, 2 (Dezembro): 407-40.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. 2008. Supremocracia. *Revista Direito GV* 4, 2 (Dezembro): 441-63.
- YALOF, David Alistair. 1999. *Pursuit of Justice: Presidential Politics and the Selection of Supreme Court Nominees*. Chicago: University of Chicago Press.
- ZUCCO JR., Cesar. 2009. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *Journal of Politics* 71, 3: 1076-92.
- ZUCCO JR., Cesar; LAUDERDALE, Benjamin E. 2011. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. *Legislative Studies Quarterly* 36, 3 (August): 363-96.