

Revisitando o Supremo Relator: Teorias e Modelos Explicativos

Guilherme Duarte* Danilo Freire† Rodrigo Martins‡

30 de Abril de 2015

Trabalho preliminar – comentários bem-vindos
Favor não citar sem o consentimento dos autores

Resumo

O presente trabalho visa analisar a ideia de “Supremo Relator”, desenvolvida por Oliveira (2012b). Segundo a autora, a correlação existente entre o voto do relator e a decisão final em julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal seria indicativo da influência do relator no processo decisório, seja através de negociações nos bastidores do Tribunal ou por ser o ministro mais bem informado sobre o processo. Mostramos, com dois modelos probabilísticos simples, que a correlação encontrada não é tão alta ou difícil de se atingir, seja pressupondo total independência entre a decisão individual dos ministros ou considerando certa dependência com relação aos votos proferidos anteriormente.

PALAVRAS-CHAVE: Microfundamentos, modelo teórico, processo decisório, poder judiciário, Supremo Tribunal Federal

*Departamento de Direito Público, Universidade de São Paulo. Endereço eletrônico: gjardimduarte@gmail.com.

†Departamento de Economia Política, King’s College London. Endereço eletrônico: danilofreire@gmail.com.

‡Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. Endereço eletrônico: rodrigomartinsda-silva@gmail.com.

1 Introdução

1.1 Modelos Formais e Ciência Política

Os estudos políticos sobre o poder judiciário passaram por mudanças significativas nas últimas décadas. Por um lado, o aumento de dados disponíveis colaborou para que muitos dos temas tidos como intratáveis finalmente entrassem na agenda de pesquisa da área. Hoje, diversos autores dedicam-se aos estudos quantitativos dos textos jurídicos, em especial à contagem de palavras (Evans et al., 2007) ou a mensurar a extensão dos votos dos ministros de altas cortes (Black e Spriggs, 2008). As novas técnicas de análise de conteúdo – manuais ou automatizadas (Cheng et al., 2008) – permitiram um melhor entendimento dos processos de tomada de decisão dos juízes (Sisk, 2007) e, também, possibilitaram as primeiras tentativas de previsão de votos dos magistrados (Hall e Wright, 2008). Por outro lado, também expandiram-se notavelmente as pesquisas destinadas a estimar a posição ideológica das cortes por meio de estimação de ponto ideal, inclusive incorporando elementos dinâmicos e complexos padrões intertemporais (Martin e Quinn, 2002).

Embora tais avanços tenham trazido claro progresso às análises do judiciário, ainda há poucos esforços sistemáticos para estabelecer quais os mecanismos causais relevantes por detrás das decisões das cortes. Com efeito, os estudos jurídicos têm muito a ganhar com a adoção de estudos microfundamentados, uma vez que o foco nas escolhas individuais e nos processos de difusão permite uma investigação mais refinada das posições da magistratura. O uso de modelos formais, nesse sentido, pode ajudar os pesquisadores a suprir essa persistente lacuna. Apesar de o emprego de modelos matemáticos e computacionais já ser prática comum em Política Comparada e em Relações Internacionais (McCarty e Meirowitz, 2007; Morrow, 1994) seu uso ainda é relativamente tímido nas pesquisas sobre o poder judiciário, e são poucos os autores que se dispõem a apresentar suas hipóteses em termos formais. Há bons motivos para utilizar modelos nesse tipo de pesquisa. Não apenas a matemática ajuda a explicitar os axiomas das teorias propostas – tornando assim a pesquisa mais transparente – como ela também delimita com clareza qual a relação entre os níveis micro e macro, já que ambos devem ser integrados nas equações (Laitin, 2003; Morton, 1999).

Utilizada há décadas na economia e nas ciências naturais (Zeigler et al., 2000), a modelagem formal vem sendo altamente recomendada nos demais ramos das humanidades, especialmente

quando a interação entre os agentes é complexa e as dinâmicas individuais podem se transformar, a nível macro, em fenômenos distintos dos originalmente planejados (Hedström, 2005). A modelagem baseada em regras permite a inclusão de normas sociais, heurísticas e mesmo dinâmicas simbólicas coletivas nas análises¹ (Gilbert e Terna, 2000). Assim, os modelos podem ser mais realistas do que aqueles utilizados na teoria dos jogos² (Axelrod, 1997; Epstein, 2006), mas ainda manter a clareza explicativa necessária para abrirmos a “caixa preta da causalidade” e elucidarmos os mecanismos causais que ligam as ações individuais aos resultados agregados, como prega a sociologia analítica (Demeulenaere, 2011, 13). Há uma vantagem adicional no uso de matemática e modelagem nas ciências humanas. A linguagem formal permite uma comunicação mais sistemática e direta dos pressupostos e achados da pesquisa, permitindo que as ideias sejam definidas com clareza e todas os pressupostos sejam explicitados desde o princípio do estudo (Gill, 2006). Assim, a modelagem em regras permite que fatos sociais sejam explicados não apenas por correlação a outros fatos sociais, mas trazendo argumentos claros e mecanismos causais factíveis para entendermos o mundo social (De Marchi, 2005).

1.2 A ideia do Supremo Relator

Na ciência política, alguns dos principais trabalhos sobre o processo decisório no Supremo Tribunal Federal (STF) são a série de estudos realizada por Oliveira (2012b; 2012a; 2014). Sua preocupação central é analisar a dinâmica interna de decisão na Corte Maior, tanto do ponto de vista coletivo quanto individual. Dessa forma, a autora se preocupa não apenas com os fatores que determinam os resultados finais do tribunal, mas também com os elementos que influenciam as decisões individuais dos ministros.

Ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), a autora cunhou o termo “supremo relator” ao observar uma grande correlação entre o voto do relator e o resultado final do mérito de diversas ações. Ao analisar as 692 ADIs com decisão final julgada (excluindo-se as monocráticas) que questionam normas federais entre 1999 e 2006, e aplicando um modelo de regressão logística com diversas variáveis para prever a decisão do mérito, Oliveira (2012b) chega

¹As normas podem ser incluídas com simples programação condicional, utilizando comandos do tipo `if-then-else`.

²Como sugere Abbott (2001, 124), “a teoria dos jogos não nos levará longe, pois ela é alheia, exceto nos termos mais gerais, a uma preocupação séria com a estrutura e complexos efeitos temporais. Mas a simulação pode nos ajudar a entender os limites e as possibilidades de certos tipos de áreas inter-relacionais, e isso seria conhecimento profundamente sociológico”.

a conclusão de que a variável em que considera-se o voto do relator explica quase a totalidade da variação dos resultados, com um coeficiente de correlação de 0.987. Já em [Oliveira \(2012a\)](#), ao avaliar as 163 ADIs decididas majoritariamente (não-unâнимes) no mesmo período, a autora encontra uma correlação de $r = 0.937$ entre o voto do relator e a decisão final. Em seu trabalho mais recente ([2014](#)), ampliando o período de análise, de 1995 a 2012, Oliveira encontra uma correlação menor, de 0.737, ao observar as 341 ADIs decididas de forma majoritária.

Diante do diagnóstico da dominância do relator no processo decisório e de sua baixa taxa de fracasso frente as decisões que profere, Oliveira levanta algumas hipóteses para explicar este fenômeno. A primeira delas é de que poderia haver negociação nos bastidores do STF, uma vez que o relator é quem pede dia para julgamento das ações sob sua responsabilidade. Isso possibilitaria que relatores só coloquem em pauta os temas em que acreditam que possuam maioria a favor de sua orientação. Outra hipótese estaria relacionada com a alta carga de trabalho presente no STF, onde os ministros devem decidir sobre um número excessivo de casos. Com uma imensa demanda de decisões a serem proferidas diariamente, seguir o voto do relator seria uma forma de diminuir o custo de decisão individual dos ministros uma vez que sequer precisam fundamentar seu voto ao apoiar o posição do relator. Apesar do termo “supremo relator” estar presente no título de um de seus trabalhos, Oliveira apresenta possíveis explicações de forma muito breve para a dominância da posição do relator e não oferece muitas evidências para sustentá-las.

A autora toma essa correlação como surpreendente pois predomina na literatura, sobretudo na área do direito, a visão de que existe um grande isolamento entre os ministros no processo decisório do STF. Uma vez que cada ministro vota separadamente, onde o resultado final se daria pela mera soma de votos pré-escritos, a literatura encontra muita dificuldade em definir uma *ratio decidendi*, ou seja, uma decisão em que se constata uma opinião comum à instituição. Ao não encontrarem um ambiente deliberativo que favoreça a troca de argumentos com fundamentação jurídica compartilhada entre todos os ministros, diagnosticam o STF como um “tribunal de ilhas” ([Silva, 2009](#); [Mendes, 2012](#)).

O objetivo do presente trabalho é mostra que a correlação encontrada por Oliveira entre posicionamento do relator e decisão final do mérito da ação não é surpreendente o suficiente para atribuímos a ideia de “supremo relator” ao STF. A ideia a qual nos contramos é a seguinte:

retirados os casos em que apenas o relator vota ou questões processuais, por que mesmo em questões decididas de modo majoritário, o relator possui uma certa predominância. A nossa hipótese é que isso se deve à própria configuração do processo de decisão.

2 Modelos de Decisão no STF

Nas subseções seguintes, apresentamos dois modelos de decisão no STF. Não se trata de modelos de teoria dos jogos ou teoria da decisão, como é comum na ciência política, e que pressupõe funções utilidade e otimização. A ideia aqui é utilizar apenas modelos simples baseados em regras. Embora possam ser criticados pela simplificação excessiva e falta de empirismo, esses modelos têm o condão de sugerir hipóteses e oferecer explicações relevantes para fatos, no caso, a ideia de Supremo Relator. Primeiro, vale descrever o procedimento de decisão do Supremo Tribunal Federal em plenário para Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

2.1 O procedimento de decisão do Supremo Tribunal Federal

Os ministros do STF tomam diversos tipos de decisão, tais como decisões monocráticas, em turmas ou em plenário. Neste trabalho, estamos considerando apenas o último tipo, as decisões em plenário.

Para cada ação, é definido um relator aleatoriamente por sorteio. Suas principais funções é elaborar um relatório sobre a ação (por meio do qual os outros ministros se informam de forma antecipada à sessão), solicitar data para julgamento das ações sob sua responsabilidade e proferir o primeiro voto em plenário. Há uma precedência dessa figura em toda decisão, uma vez que ele mantém um conhecimento do processo distinto dos outros ministros e, além disso, é o primeiro a votar.

A decisão final é tomada por maioria. Em matérias de controle constitucional, a decisão só é tomada se estiverem presentes pelo menos 8 ministros. Isso significa que há decisões em que menos de 11 estão presentes, mas nos modelos abaixo estamos considerando apenas 11. Conforme pudemos analisar em simulações ³, isso não prejudica os resultados analisados.

³Códigos para as simulações em: http://www.github.com/duarteguilherme/supremo_relator

2.2 Primeiro Modelo - Onze Ilhas

Começaremos com um modelo simples para analisar o comportamento dos juizes do STF. Este primeiro modelo chamaremos de “onze ilhas”, em uma referência direta ao texto de Conrado Hubner Mendes⁴. Nesse caso específico, vamos pressupor uma corte em que nenhum de seus membros converse entre si, nem baseie sua decisão nas decisões dos demais. Temos assim total independência dos votos. Além disso, vamos supor que todos os membros votam com probabilidade de .5 para o resultado procedente ou .5 para improcedente.

Descrevamos esse problema com maior precisão. Suponha que temos um número de ministros n . Cada um desses juizes, que denotaremos por $j_i \in J$, conjunto de ministros, para $i \in N$ e $1 \leq i \leq n$ tomam decisões individuais d_i , cujo conjunto representa uma decisão coletiva que chamaremos de D_x , para $x \in N$.

Para cada decisão coletiva, temos um relator j_r , que será escolhido entre os n ministros com probabilidade $P(j_r = j_i) = \frac{1}{n}$. Esse relator é o primeiro a votar. Em seguida, cada ministro vota procedente ou improcedente. Ao resultado procedente, sem perda de generalidade, para cada ministro, atribuímos a probabilidade, denotada por $P(d_i = \textit{procedente}) = p_i$, e ao resultado improcedente, $P(d_i = \textit{improcedente}) = 1 - p_i$, assumindo assim uma distribuição de Bernoulli. Para este primeiro modelo, assumimos que $p_i = 0.5$. Assumimos também que as probabilidades de cada ministro são iguais e independentes, isto é, para quaisquer $i, j \in J$, $p_i = p_j$ e $E(d_i | d_j) = 0$.

Para a probabilidade total de a decisão final, $P(d_{j_r} = D_x)$, ser igual à do relator, podemos deduzir a seguinte fórmula, da distribuição binomial, para k o menor inteiro menor que n e maior que $\frac{n}{2}$:

$$P(d_{j_r} = D_x) = n * P(j_r) * \sum_{f=k}^n \binom{n}{f} p_i^f (1 - p_i)^{n-f}$$

Para uma corte como o STF, com $n = 11$ e com probabilidade $p_i = .5$, reduziremos a equação à $P(d_{j_r} = D_x) = 11 * \frac{1}{11} * (0.5)^{11} * \sum_{f=5}^{11} \binom{11}{f} \approx 0.623$. Dadas essas condições, verifica-se que probabilidade de o relator determinar o resultado de uma votação não é de .5, como poderia parecer ingenuamente, mas sim de .623. Esse é um resultado óbvio a partir de uma perspectiva formal, embora possa causar perplexidade.

⁴Conrado Hubner Mendes. Onze Ilhas. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0102201008.htm>

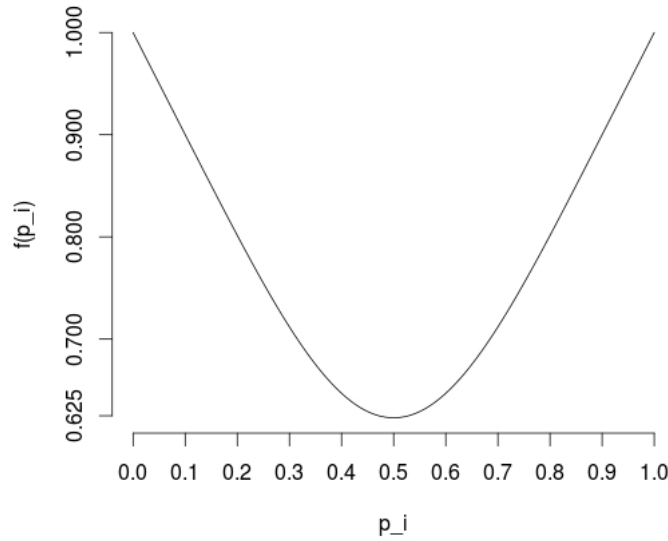


Figura 1: Probabilidade de se votar procedente ou improcedente por ministro (p_i) x Probabilidade da decisão final ser igual à do Relator ($f(p_i)$)

Podemos generalizar este modelo para qualquer p_i tal que $0 \leq p_i \leq 1$. Assim,

$$P(d_{jr} = D_x) = f(p_i) = \sum_{f=5}^{11} \binom{11}{f} p_i^f (1 - p_i)^{n-f}$$

Representamos os valores dessa função na Figura 1. Otimizando $f(p_i)$, podemos saber que o menor valor da função será atingido quando $p_i = 0.5$, isto é, na nossa primeira situação.

Como podemos ver, uma leve tendência a decidir pela procedência ou improcedência de uma ação levaria a uma probabilidade de .7 ou maior. Não é uma hipótese não plausível. É conhecida na literatura, por exemplo, uma tendência de se decidir em favor do autor por viés de seleção. (Priest e Klein, 1984)

2.3 Modelo 2 - Dependência entre os ministros

O próximo modelo é semelhante ao primeiro, com o acréscimo de uma **regra**: quando há uma tendência anterior em determinada direção ela influencia o voto do ministro seguinte a votar na mesma direção. Essa regra se fundamenta na ideia de que há um custo pessoal para um ministro abrir uma divergência para o que está sendo votado. Ela fundamenta o voto na seguinte maneira. Se a maioria dos votos anteriores é “procedente”, a probabilidade do ministro seguinte de votar “procendente” aumentará.

A probabilidade de voto procedente (sem perda de generalidade para o caso de considerar a probabilidade do voto improcedente) do ministro i , denotada aqui P_i será função dos votos anteriores, representados por v (número de votos procedentes menos o número de votos improcedentes). A função é denotada pelo seguinte sigmóide definido:

$$P(v) = \frac{1}{1 + e^{-v}}$$

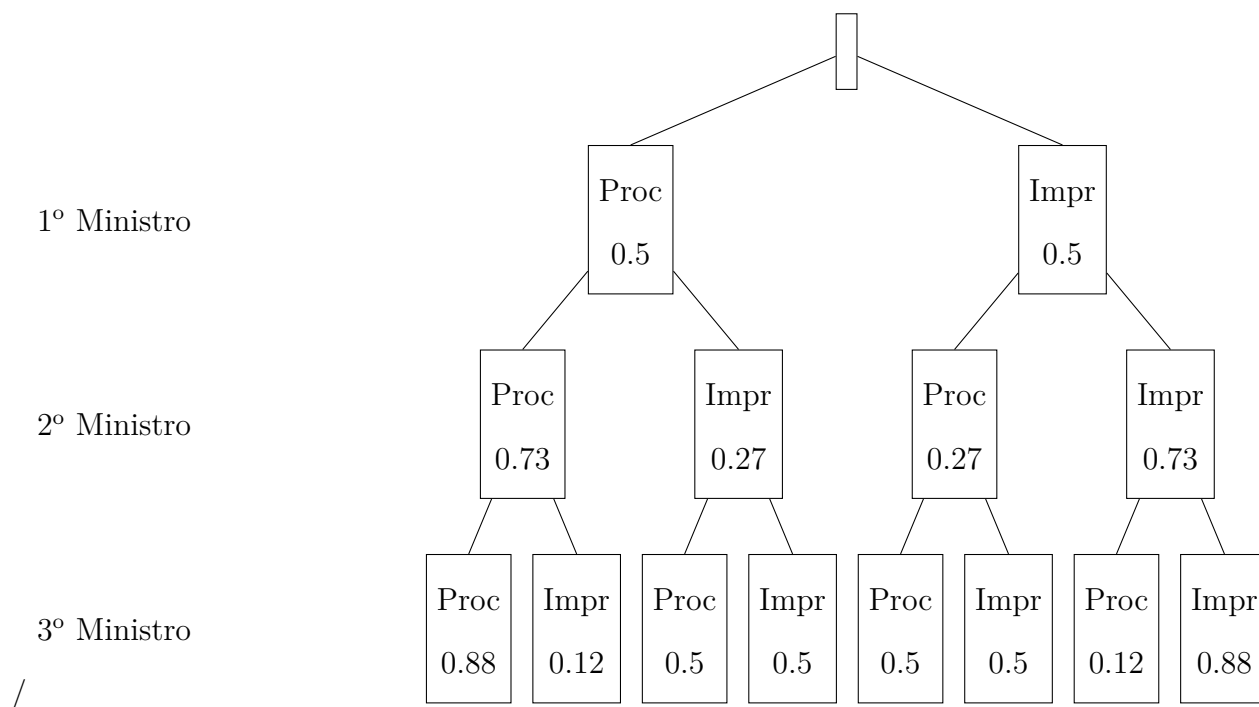
Para cada número extra de votos, temos a seguinte tabela, calculada em computador⁵

v	P(v)
-5	0.01
-4	0.02
-3	0.05
-2	0.12
-1	0.27
0	0.50
1	0.73
2	0.88
3	0.95
4	0.98
5	0.99

Tabela 1: Relação entre o número de votos procedentes menos o de improcedentes (v) e a probabilidade de voto procedente ($P(v)$).

Os votos podem ser representados em árvore, conforme o diagrama da Figura 2. Temos, por exemplo, que, se o terceiro ministro vota e, os votos dos ministros anteriores foram improcedente e procedente, a probabilidade de o terceiro votar procedente será de 0.5. Da mesma forma, se o segundo está a votar e o voto anterior for procedente, a probabilidade de votar procedente será aproximadamente de 0.73 e de votar improcedente, 0.27. Uma árvore de decisão esquemática, resumindo o jogo aqui representado, pode ser vista abaixo.

⁵Código disponível em: http://www.github.com/duarteguilherme/supremo_elator/.



No caso deste modelo específico, calculando em computador, temos uma probabilidade de aproximadamente 0.85 de o voto do relator ser igual à decisão final. Isto é, reconhecendo essa dependência do voto em relação aos votos anteriores, não é surpreendente encontrar um valor maior que 0.8.

3 Conclusão

Como demonstramos no presente trabalho, é possível modelar formalmente o procedimento de decisão do STF e testar, em termos rigorosos, as hipóteses sugeridas pela literatura que investiga o judiciário. Nesse sentido, nota-se que a Corte Suprema possui uma particularidade que, a nosso ver, nem sempre fora endereçada atentamente: o fato de que há uma ordem de votação especial, e que tal fato demanda modelos específicos fora do padrão de “escolha social” em ciência política, que pressupõe votos sinceros e simultâneos.

No caso específico do “supremo relator”, a formalização que sugerimos acima explicita uma análise probabilística para os procedimentos do STF. Nesse sentido, nossos achados vão em sentido diverso ao argumento pioneiro de Oliveira. Mostramos que não é difícil encontrar uma correlação alta entre posicionamento do relator e decisão final definida pela soma dos votos da corte, e tal resultado é verdadeiro mesmo se considerarmos que a decisão de cada um dos ministros independe do posicionamento de seus pares. Assim, o modelo que propomos resiste

a fatores externos que possam exercer influência sobre as decisões. Caso consideremos que o primeiro voto tenha alguma influência sobre os votos seguintes, aumentando o custo de abrir divergência, deveríamos encontrar uma alta correlação entre voto do relator e decisão final da corte, maior do que encontrado em [Oliveira \(2014\)](#).

Entretanto, devemos deixar claras as limitações do modelo acima delineado. Se por um lado a parcimônia de nossa formalização é um dos pontos fortes do artigo — pois explicita os pressupostos adotados e torna a conclusão compreensível mesmo para não-especialistas da área — esta é também a razão de suas limitações explicativas. Acreditamos que o modelo acima proposto pode ser expandido de diversas formas e, com isso, contribuir para ampliar o conhecimento científico acerca das decisões dos ministros da Alta Corte. Pode-se, por exemplo, verificar empiricamente se alguns relatores possuem maior taxa de sucesso do que outros, servindo como indicativo de que alguns ministros possuem maior influência sobre o tribunal. Com a alta correlação encontrada pelos modelos, outra análise interessante seria verificarmos qualitativamente os casos em que relatores perdem, o que dar-nos-ia uma melhor compreensão sobre os motivos que fazem com que ministros com opinião contrária ao relator se manifestem, mesmo quando esta probabilidade é menor. Uma outra agenda de pesquisa futura seria analisar se há alguma diferença na correlação encontrada em períodos diferentes, uma vez que Oliveira encontra valores distintos ao analisar períodos diferentes.

Referências

- Abbott, A. (2001). *Time Matters: On Theory and Method*. University of Chicago Press. Citado na página 3.
- Axelrod, R. M. (1997). *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton University Press. Citado na página 3.
- Black, R. C. e Spriggs, J. F. (2008). Empirical analysis of the length of us supreme court opinions, an. *Hous. L. Rev.*, 45:621. Citado na página 2.
- Cheng, A.-S., Fleischmann, K. R., Wang, P., e Oard, D. W. (2008). Advancing social science research by applying computational linguistics. *Proceedings of the American Society for Information Science and Technology*, 45(1):1–12. Citado na página 2.
- De Marchi, S. (2005). *Computational and Mathematical Modeling in the Social Sciences*. Cambridge University Press. Citado na página 3.
- Demeulenaere, P. (2011). *Analytical Sociology and Social Mechanisms*. Cambridge University Press. Citado na página 3.
- Epstein, J. M. (2006). *Generative Social Science: Studies in Agent-Based Computational Modeling*. Princeton University Press. Citado na página 3.
- Evans, M., McIntosh, W., Lin, J., e Cates, C. (2007). Recounting the courts? applying automated content analysis to enhance empirical legal research. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(4):1007–1039. Citado na página 2.
- Gilbert, N. e Terna, P. (2000). How to Build and Use Agent-Based Models in Social Science. *Mind & Society*, 1(1):57–72. Citado na página 3.
- Gill, J. (2006). *Essential mathematics for political and social research*. Cambridge University Press. Citado na página 3.
- Hall, M. A. e Wright, R. F. (2008). Systematic content analysis of judicial opinions. *California Law Review*, pages 63–122. Citado na página 2.

- Hedström, P. (2005). *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge University Press. Citado na página 3.
- Laitin, D. D. (2003). The Perestroikan Challenge to Social Science. *Politics & Society*, 31(1):163–184. Citado na página 2.
- Martin, A. D. e Quinn, K. M. (2002). Dynamic ideal point estimation via markov chain monte carlo for the us supreme court, 1953–1999. *Political Analysis*, 10(2):134–153. Citado na página 2.
- McCarty, N. e Meirowitz, A. (2007). *Political Game Theory: An Introduction*. Cambridge University Press. Citado na página 2.
- Mendes, C. H. (2012). O projeto de uma corte deliberativa. Citado na página 4.
- Morrow, J. D. (1994). *Game theory for political scientists*. Princeton University Press Princeton, NJ. Citado na página 2.
- Morton, R. B. (1999). *Methods and models: A guide to the empirical analysis of formal models in political science*. Cambridge University Press. Citado na página 2.
- Oliveira, F. L. d. (2012a). Processo decisório no supremo tribunal federal: coalizões e “panelinhas”. *Revista de Sociologia e Política*, 20(44):139–153. Citado nas páginas 3 e 4.
- Oliveira, F. L. d. (2012b). Supremo relator. processo decisório e mudanças na composição do stf nos governos fhc e lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80):89–115. Citado nas páginas 1 e 3.
- Oliveira, F. L. d. (2014). Supremo tribunal federal - a dimensionalidade da votação. *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*. Citado nas páginas 3, 4 e 10.
- Priest, G. L. e Klein, B. (1984). The selection of disputes for litigation, an. *Journal of Legal Studies*, XIII. Citado na página 7.
- Silva, V. A. d. (2009). O stf e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. *Revista de Direito Administrativo*, (250):197–227. Citado na página 4.

Sisk, G. C. (2007). Quantitative moment and the qualitative opportunity: Legal studies of judicial decision making. Citado na página 2.

Zeigler, B. P., Praehofer, H., e Kim, T. G. (2000). *Theory of Modeling and Simulation: Integrating Discrete Events and Continuous Complex Dynamic Systems*. Academic press. Citado na página 2.